Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 512

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Kern van het wetsvoorstel

In veel gebieden in Nederland is leerlingendaling een steeds groter probleem. De daling van het aantal leerlingen (in het primair onderwijs soms wel dertig procent van het aantal leerlingen tussen 2011 en 2020), leidt ertoe dat in dorpen waar voorheen nog plaats was voor twee of meer scholen, nog slechts één school kan overblijven. Juist dan is het van groot belang dat de scholen die overblijven zo goed mogelijk voldoen aan de behoeftes van ouders en leerlingen uit de nabije omgeving. Een mogelijkheid daarvoor is het vormen van een samenwerkingsschool.

Samenwerkingsscholen zijn scholen waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs gegeven wordt. Met de wijziging van artikel 23 van de Grondwet in 2006 heeft de samenwerkingsschool een grondwettelijke basis gekregen en sinds 2011 is het wettelijk toegestaan om een samenwerkingsschool te vormen. Er hebben echter nog geen fusies plaatsgevonden die hebben geleid tot het ontstaan van nieuwe formele samenwerkingsscholen, omdat in de praktijk de mogelijkheden die de wet biedt zeer beperkt zijn en door schoolbesturen als te ingrijpend worden ervaren. Tegelijkertijd zien ouders, scholen en schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling de samenwerkingsschool als één van de oplossingen om hier een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand te houden. Door samenwerkingsscholen kan immers zowel het openbaar als bijzonder onderwijs behouden blijven, terwijl anders één van de twee zou moeten verdwijnen. Besturen kiezen, vanwege de beperkte wettelijke mogelijkheden, nu echter vaak voor andere oplossingen, zoals het vormen van een zogenoemde informele samenwerkingsschool.

De regering wil ook tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte aan samenwerkingsscholen in gebieden met dalende leerlingaantallen. Zij wil schoolbesturen hiervoor een adequaat wettelijk kader bieden;

kst-34512-3
ISSN 0921 - 7371
'S-Gravenhage 2016

uiteraard binnen de uitgangspunten die bij de grondwetswijziging zijn vastgesteld. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de mogelijkheid verruimd om een samenwerkingsschool te vormen voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Ook wordt de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool eenvoudiger.

In het grondwettelijk debat over de samenwerkingsschool is door de grondwetgever een aantal uitgangspunten voor het behoud van het duale bestel geformuleerd. Deze uitgangspunten blijven ook in het voorliggende wetsvoorstel overeind. Gelet op het grondwettelijk verankerde duale bestel blijft de samenwerkingsschool ook in dit wetsvoorstel een uitzonderingsvariant. Daarbij wordt een gelijkwaardige positie van het openbaar en bijzonder onderwijs voldoende gewaarborgd.

Een belangrijk verschil met de huidige wetgeving is dat het voorliggende wetsvoorstel het ook mogelijk maakt dat een stichting voor openbaar onderwijs een samenwerkingsschool in stand houdt.

1.2. De samenwerkingsschool kent een lange geschiedenis

Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer, maar ook de Raad van State en de Onderwijsraad hebben zich door de jaren heen diverse keren over de samenwerkingsschool uitgesproken. Deze discussie is nauw verbonden met artikel 23 van de Grondwet.[1] In dat artikel ligt de vormgeving van het duale onderwijsbestel – met openbaar en bijzonder onderwijs – besloten. Er is uitvoerig gedebatteerd over de vraag hoe de samenwerkingsschool, waar zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven, zich verdraagt met het duale bestel.

De wettelijke regeling van de samenwerkingsschool kent een lange voorgeschiedenis die teruggaat tot de jaren zestig van de vorige eeuw. In 1990 stond de samenwerkingsschool voor het eerst expliciet op de politieke agenda, met de instelling van de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen. In 1995 is het eerste wetsvoorstel samenwerkingsschool bij de Tweede Kamer ingediend. Tijdens de behandeling zag de regering zich genoodzaakt om opnieuw advies te vragen aan de Onderwijsraad en de Raad van State. Op basis van het advies van de Raad van State concludeerde de regering dat een wijziging van de Grondwet noodzakelijk was om de samenwerkingsschool mogelijk te maken. Kern van de grondwetswijziging was een aangepaste formulering van artikel 23, vierde lid, waardoor duidelijk werd dat openbaar onderwijs ook buiten de openbare school gegeven kon worden. Deze grondwetswijziging werd in 2006 van kracht en vormt de grondwettelijke basis van de samenwerkingsschool, die nog diende te worden uitgewerkt in de sectorwetgeving.

Tijdens het debat over de grondwetswijziging is door de regering – bij wijze van voorbeeld – een proeve van wet naar de Tweede Kamer gestuurd die de geformuleerde uitgangspunten nader uitwerkte. Pas in september 2011 werd de Wet tot wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingsscholen (hierna: Wet Samenwerkingsschool) van kracht.[2] Tijdens de wetsbehandeling zijn nog enkele aanvullende voorwaarden geformuleerd voor het behoud van het duale bestel. Hoewel de invoering van de Wet Samenwerkingsschool met discussie omgeven was, staat de samenwerkingsschool als zodanig dan ook niet meer ter discussie. Er bestaat immers al een wettelijke bepaling die de vorming van een samenwerkingsschool mogelijk maakt.

[1] Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de wetsgeschiedenis van de samenwerkingsschool het NCOR advies *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*.
[2] *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 134, nrs. 1–3.

In de Wet Samenwerkingsschool is een concrete invulling gegeven aan de voorwaarden om een samenwerkingsschool te vormen. Dit wetsvoorstel stelt een versoepeling voor van deze voorwaarden. Dat het mogelijk is om deze voorwaarden ook op een andere manier in te vullen dan bij de huidige wettelijke regeling, blijkt uit de behandeling van de grondwetswijziging in de Tweede en de Eerste Kamer.[3] De regering heeft tijdens die behandeling aangegeven dat zij zich gebonden weet aan de uitgangspunten die bij de grondwetswijziging zijn geformuleerd, maar niet aan de naar de Tweede en Eerste Kamer gezonden proeve.[4]

1.3. Feitelijke situatie & ontwikkelingen

Leerlingendaling is, met name in het primair onderwijs, een belangrijke aanleiding voor scholen om over de grenzen van hun richting heen samen te werken. In Nederland daalt het aantal geboortes sinds het begin van deze eeuw. Hierdoor daalt de instroom van leerlingen in het onderwijs. Prognoses laten zien dat dit in het primair onderwijs leidt tot een gemiddelde daling van negen procent van het aantal leerlingen tot 2020. In sommige gebieden wordt zelfs een daling van meer dan dertig procent verwacht. In 173 gemeenten zal een daling van meer dan twintig procent plaatsvinden. Op 1 oktober 2013 waren er in het basisonderwijs 22.000 leerlingen minder dan op 1 oktober 2012. Scholen in gebieden met leerlingendaling worden steeds kleiner. Dat leidt in het basisonderwijs tot scholen met combinatieklassen met twee of meer jaargroepen en een beperkt aantal leeftijdsgenoten per groep. Leraren moeten dan alle zeilen bijzetten om de kwaliteit van het onderwijs overeind te houden. In het voortgezet onderwijs wordt vanaf 2016 een soortgelijke daling verwacht; ook nu is in sommige regio's in het voortgezet onderwijs al sprake van een forse terugloop van het aantal leerlingen.

Schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling staan voor de moeilijke opgave om te zorgen voor een kwalitatief goed en doelmatig onderwijsaanbod. In deze situatie zijn fusies tussen scholen of besturen of sluiting van scholen soms onvermijdelijk.[5] Hierdoor komt de diversiteit van het onderwijsaanbod in gevaar. Dit kan ten koste gaan van de vrijheid van ouders en leerlingen om een school te kiezen die aansluit bij hun opvattingen over onderwijs en bij hun levensbeschouwing. Een samenwerkingsschool biedt de mogelijkheid om bij de samenvoeging zowel openbaar als bijzonder onderwijs in stand te houden. Het weinig aantrekkelijke alternatief is dat beide vormen van onderwijs in deze dorpen en wijken verdwijnen.

De maatschappelijke behoefte aan de samenwerkingsschool bestaat al lang. Ook in de memorie van toelichting bij de Wet Samenwerkingsschool speelde de problematiek van kleine scholen en het in stand houden van goede voorzieningen in plattelandsgebieden een belangrijke rol. De memorie van toelichting laat zien dat er sprake was van enkele tientallen scholen die zich presenteerden als samenwerkingsschool, maar formeel als openbare of bijzondere (bijvoorbeeld rooms-katholieke of protestants-christelijke) school werden beschouwd.[6]

De Wet Samenwerkingsschool beoogde om aan deze praktijk een wettelijk kader te bieden dat recht doet aan het duale bestel. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Samenwerkingsschool in september 2011 zijn er

---

[3] *Kamerstukken II* 2005/2006, 28 181, nr. 8, p. 6.; Handelingen I 7 maart 2006 p. 20–939.
[4] Dit standpunt wordt onderschreven in het advies van het NCOR (NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden.* p. 21).
[5] Zie ook: *Kamerstukken II* 2012/13, 31 293, nr. 167, *Kamerstukken II* 2013/14, 31 293, nr. 203.
[6] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 134 nr. 3, p. 2.

echter geen aanvragen geweest voor fusies tot formele samenwerkingsschool. Daarnaast zijn er slechts drie aanvragen ingediend op basis van het overgangsrecht uit de wet. Van de drie aanvragen, zijn er twee goedgekeurd: basisschool Yn de Mande in Schiermonnikoog en basisschool Rivierenwijk in Deventer. De huidige wettelijke mogelijkheden om een formele samenwerkingsschool te vormen worden in de praktijk dus niet benut.

Tegelijkertijd blijft het aantal scholen van openbaar en bijzonder onderwijs dat ervoor kiest om gezamenlijk een onderwijsaanbod in stand te houden in zogenoemde informele samenwerkingsscholen, vooral in het primair onderwijs, groeien. Tussen 2011 en 2015 waren er in het basisonderwijs 49 fusies tussen een openbare en een bijzondere school. In 2011 ging het om drie fusies, in 2015 was er al sprake van veertien fusies. Daarnaast hebben besturen in gebieden met leerlingendaling plannen gepubliceerd om in de komende jaren nog meer informele samenwerkingsscholen te vormen. Dit, terwijl besturen aangeven dat zij een samenwerkingsschool, vanwege het uitzonderingskarakter, goed willen regelen. Het is duidelijk dat de drempels voor het oprichten van een formele samenwerkingsschool te hoog zijn.

In het voortgezet onderwijs wordt bij samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs in mindere mate de term «samenwerkingsschool» gebezigd. Zo zijn er tussen 2011 en 2015 vier gevallen bekend van openbare en bijzondere scholen waarvan de fusie gepaard ging met omzetting van de openbare school in een bijzondere school. Dit is voor het voortgezet onderwijs een andere oplossing voor hetzelfde probleem, namelijk de mogelijkheden om bedreigende leerlingendaling het hoofd te bieden.[7] Ook zijn er twee situaties bekend waarbij een school voor openbaar onderwijs en een school of twee scholen voor bijzonder onderwijs een intensieve samenwerking onderhouden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop deze scholen zich op hun respectievelijke websites presenteren als «samenwerkingslocatie» en als «samenwerkende scholen». In beide voorbeelden uit het voortgezet onderwijs is sprake van twee afzonderlijke besturen die hun openbare school en bijzondere school of scholen laten samenwerken, in ieder geval ten aanzien van de huisvesting. Er is formeel nog steeds sprake van aparte scholen en de leerlingen worden ook op die aparte scholen ingeschreven.

Hoewel er in het voortgezet onderwijs voor andere oplossingen wordt gekozen en de aantallen samenwerkingsvormen nog wat lager liggen dan in het basisonderwijs, is het wenselijk om de wetgeving over de samenwerkingsschool voor het funderend onderwijs op gelijke wijze te regelen. Ook in het voortgezet onderwijs is het immers van belang om het openbaar onderwijs in gelijke mate mogelijkheden tot samenwerking te bieden, om zo een goed en zo divers mogelijk onderwijsaanbod in stand te houden bij dalende leerlingaantallen. Het risico bestaat dat bij omzetting van een van de betrokken scholen verschraling van het onderwijsaanbod plaatsvindt.

Regeerakkoord en beleidsbrieven

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» is opgenomen dat in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk moeten zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2013 en 2014 twee brieven

---

[7] In het voortgezet onderwijs kan omzetting van openbaar onderwijs naar bijzonder onderwijs en andersom gemakkelijker plaatsvinden dan in het basisonderwijs. In het basisonderwijs moet namelijk bij de omzetting voldaan worden aan de geldende stichtingsnorm.

over leerlingendaling aan de Tweede Kamer gezonden waarin hij aangeeft hoe hij uitvoering wil geven aan deze passage uit het regeerakkoord.[8] In beide brieven wordt een versoepeling aangekondigd van de huidige wetgeving voor de samenwerkingsschool.

Omdat de wetgeving over de samenwerkingsschool sterk gerelateerd is aan artikel 23 Grondwet, is het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) gevraagd te verkennen welke ruimte de Grondwet biedt voor versoepeling. Het NCOR heeft op 1 mei 2014 een rapport uitgebracht: *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden.*[9] Tevens heeft Kamerlid Ypma (PvdA) een initiatiefnota over dit onderwerp geschreven, waarin zij voorstellen doet om de versoepeling van de regeling voor de samenwerkingsschool uit te werken.[10]

1.4. Leeswijzer

Paragraaf 2 van deze memorie van toelichting bevat de aanleiding voor dit wetsvoorstel. In paragraaf 3 worden vervolgens de uitgangspunten die bij de uitwerking van het wetsvoorstel zijn gehanteerd, uitgewerkt. Paragraaf 4 gaat in op de verhouding van dit wetsvoorstel tot artikel 23 van de Grondwet en de waarborgen die dit wetsvoorstel biedt voor het behoud van het in artikel 23 Grondwet neergelegde onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Paragraaf 5 werkt vervolgens de verschillende voorgestelde wijzigingen nader uit. De daaropvolgende paragrafen behandelen achtereenvolgens de positie van Caribisch Nederland (6), de financiële gevolgen (7) en de administratieve lasten van dit wetsvoorstel (8), de uitkomst van de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (9), de reacties van onderwijsorganisaties op dit wetsvoorstel en de uitkomst van de openbare internetconsultatie (10), het advies van de Onderwijsraad en de reactie daarop (11) en de overgangsregeling (12).

2. Aanleiding

De huidige wettelijke regeling is ontoereikend om de ontwikkelingen in de praktijk in goede banen te leiden. In het basisonderwijs groeit het aantal informele samenwerkingsscholen. In het voortgezet onderwijs is er op dit moment minder dan in het basisonderwijs sprake van een dergelijke informele praktijk, maar spelen de principiële problemen die kunnen ontstaan wanneer scholen op een meer informele manier een samenwerkingsschool vormen evenzeer. Aangezien dit thema zo sterk is verbonden met de Grondwet is het ook de taak van de formele wetgever een goed toepasbaar wettelijk regime in te stellen dat toekomstbestendig is. Formele samenwerkingsscholen bieden garantie dat het duale bestel gewaarborgd blijft. Bij informele samenwerkingsscholen is dit onzeker.

2.1. Doel huidige wet: blijven voldoen aan behoefte ouders aan openbaar en bijzonder onderwijs

De bedoeling van de wetgever met de Wet Samenwerkingsschool was om bij te dragen aan het behoud van de leefbaarheid op het platteland door het mogelijk te maken om ook in kleine gemeenschappen te blijven voldoen aan de behoefte van ouders en leerlingen aan zowel openbaar als bijzonder onderwijs.[11] Hiervoor wilde de wetgever bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs dezelfde mogelijkheden tot samenwerking bieden wanneer scholen te klein blijken te zijn om als aparte school te functio-

---

[8] *Kamerstukken II* 2012/13, 31 293, nr. 167, *Kamerstukken II* 2013/14, 31 293, nr. 203.
[9] *Kamerstukken II* 2013/14, 31 293, nr. 202.
[10] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 893, nr. 2.
[11] *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 134 nr. 3.

neren. Het bijzonder onderwijs kon immers al fusies van scholen van verschillende richtingen realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een rooms-katholieke en een protestants-christelijke school die samen verder gingen als rk/pc-school. Het openbaar onderwijs was voorheen van participatie in een dergelijke samenwerking uitgesloten. Daardoor was bij dreigende opheffing van een openbare school soms de enige optie om voort te bestaan: omzetting in bijzonder onderwijs en daaropvolgend een fusie met een school voor bijzonder onderwijs (bijvoorbeeld algemeen-bijzonder). Hierdoor kon het openbaar onderwijs op sommige plekken verdwijnen. Oogmerk van de Wet Samenwerkingsschool uit 2011 was om dit te voorkomen.[12]

Voor invoering van de Wet Samenwerkingsschool was het in het primair onderwijs mogelijk om openbare scholen uit te breiden met een richting of bijzondere scholen uit te breiden met openbaar onderwijs (artikel 84 WPO). Die mogelijkheid om het onderwijs aan een openbare school uit te breiden met bijzonder onderwijs of het onderwijs aan een bijzondere school uit te breiden met openbaar onderwijs, was in 1993 opgenomen met de Wet tot wijziging van het stelsel van stichtingsnormen en opheffingsnormen («toerusting en bereikbaarheid»). Volgens de toelichting bij dat wetsvoorstel werd hiermee niet vooruitgelopen op een wettelijke regeling van samenwerkingsscholen, maar werd slechts een regeling gegeven voor het geval een rechter zou oordelen dat privaatrechtelijk in stand gehouden samenwerkingsscholen voor mede openbaar onderwijs mogelijk zouden zijn.[13] Hier was dus sprake van een keuze van de wetgever die zowel een principieel als een pragmatisch karakter had. Deze mogelijkheid is met de inwerkingtreding van de Wet Samenwerkingsschool uit de sectorwetten gehaald.

Uit gesprekken van ambtenaren van het ministerie met bestuurders en schoolleiders blijkt dat in de huidige situatie een informele samenwerkingsschool vaak wordt gevormd, omdat dit gewenst wordt door ouders of op initiatief van ouders.[14] Ouders willen de keuze tussen openbaar en bijzonder onderwijs behouden, maar beseffen tegelijkertijd dat er te weinig leerlingen zijn voor meer dan één school in het dorp, de dorpskern of de wijk. In de praktijk wordt niet gekozen voor een formele samenwerkingsschool. Daarmee is het doel van de Wet Samenwerkingsschool niet bereikt.

2.2 Huidige wet heeft niet geleid tot afname informele praktijk

De praktijk laat zien dat de huidige wetgeving voor de samenwerkingsscholen onvoldoende soelaas biedt. Nog steeds wordt, zoals beschreven in paragraaf 1.3, in het basisonderwijs een groeiend aantal informele samenwerkingsscholen gevormd en zijn er slechts twee formele samenwerkingsscholen. Er is dan ook nog steeds de behoefte om over de grenzen van de huidige wetgeving samen te werken.

Besturen kiezen ondanks invoering van een formele regeling voor samenwerkingsscholen nog steeds vooral voor informele manieren om samen te werken of om de vorming van een samenwerkingsschool te omzeilen. Dit laatste gebeurt in het voortgezet onderwijs door omzetting. Een openbare school zet zich om naar een bijzondere school en fuseert vervolgens met een andere bijzondere school. Er is dan geen formele samenwerkingsschool gevormd, maar het gaat om een gewone fusie tussen twee scholen voor bijzonder onderwijs. Uiteraard kan hetzelfde

---

[12] *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 134 nr. 3, p.2.
[13] *Kamerstukken II* 1992/93, 23 070, nr. 6.
[14] Regioplan, «Fusieoverwegingen samenwerkingsschool» Amsterdam: 2014.

gebeuren bij omzetting van bijzonder naar openbaar. Formeel ontstaat dan een bijzondere of een openbare school. Het bestuur kan het duale karakter van de samenwerkingsschool niet in de statuten opnemen. Hierdoor wordt niet gewaarborgd dat openbaar en bijzonder onderwijs beide in stand worden gehouden door het bevoegd gezag. Een potentieel probleem hierbij is dat ouders hierdoor geen zekerheid hebben dat het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkingsschool op langere termijn gegarandeerd zijn. Formeel is de school immers alleen openbaar of bijzonder.

Wel kiezen scholen voor praktische manieren om de gelijkwaardigheid op het schoolniveau vorm te geven.[15] Scholen richten bijvoorbeeld een identiteitscommissie in die de invulling van zowel de bijzondere identiteit als het openbare karakter van het onderwijs bewaakt. Hierin spreken ouders en leerkrachten als vertegenwoordigers van openbaar onderwijs en de bijzondere richting bijvoorbeeld over de vormgeving van vieringen en dagopeningen. Een dergelijke commissie kan onder meer als taak hebben om zorg te dragen voor een breed draagvlak met betrekking tot de ontwikkeling, evaluatie en besluitvorming op het gebied van de religieuze of levensbeschouwelijke aspecten van het onderwijs. Meer in het algemeen kan het onder meer gaan om identiteitsaspecten:
– in het jaarplan en het jaarverslag van de school,
– in de schoolgids en het schoolplan van de school,
– bij missie, visie en strategie van de school,
– bij onderwijskundig of pedagogisch beleid,
– bij het personeelsbeleid.

Door het bevoegd gezag over dergelijke aspecten te adviseren geeft de identiteitscommissie mede invulling aan de identiteit van de school. De identiteitscommissie draagt er aan bij dat er respectvol met diversiteit binnen de samenwerkingsschool wordt omgegaan.

2.3. Instrument leerlingprognose is een belemmering

Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen indien daardoor de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven en daarmee voorkomen wordt dat een school wordt opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking komt. Het bevoegd gezag toont met een prognose aan dat het leerlingaantal van één van de scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm zal komen. De invulling van het criterium dat ziet op de continuïteit van het onderwijs, in dit geval met de leerlingprognose, wordt het continuïteitscriterium genoemd.

Het huidige continuïteitscriterium is een probleem voor schoolbesturen in het primair onderwijs die een samenwerkingsschool willen vormen. Besturen kiezen er nu veelal voor om toekomstplannen te maken voor een school met dalende leerlingaantallen, voordat de opheffingsnorm in het geding is. Hoewel het onderwijs op kleine scholen van goede kwaliteit kan zijn, kiezen schoolbesturen daar bijvoorbeeld juist niet voor omdat ze van oordeel zijn dat zij de kwaliteit van het onderwijs beter kunnen garanderen wanneer de populatie op een school niet te klein is.[16] Met name voor

[15] De in de volgende alinea's benoemde mogelijke invullingen zijn ontleend aan praktijksituaties op scholen.
[16] Ook bij de wetsbehandeling van de Wet Samenwerkingsschool heeft de regering overigens betoogd dat dat gevaar voor de continuïteit van het onderwijs vele oorzaken kan hebben. (Memorie van antwoord, *Kamerstukken I* 2004/05, 28 726, C, p. 6–7.)

scholen in gemeenten met een lage opheffingsnorm geldt dat zij maatregelen willen nemen ruim voordat de opheffingsnorm in het geding is.

Het prognose instrument werkt daarnaast niet altijd goed in gebieden met lage opheffingsnormen. Zo kan voor een school met enkele tientallen leerlingen in een gebied met een lage opheffingsnorm, het verhuizen van een gezin met meerdere kinderen er al toe leiden dat de school onder de opheffingsnorm zakt. Dergelijke verhuizingen zijn vanzelfsprekend nauwelijks te voorspellen. Besturen zijn gebaat bij een criterium dat gebaseerd is op de huidige situatie.

2.4. Besturen ervaren huidige wetgeving als te ingrijpend

Een belangrijke reden voor veel besturen om voor een informele oplossing te kiezen, is dat de bestaande wetgeving vooral gericht is op twee scholen die samengaan en hiervoor een nieuwe stichting als bevoegd gezag oprichten voor de samenwerkingsschool.[17] De Wet Samenwerkingsschool stelt dan ook vooral regels aan de inrichting van het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool en het toezicht daarop. In de situatie van een groter bestuur dat ook bevoegd gezag wordt van een samenwerkingsschool, leidt de huidige regeling ertoe dat alle scholen onder dat bestuur te maken hebben met de regelgeving voor de inrichting van het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool. Deze wettelijke regeling op het niveau van het bestuur ervaren besturen als een te grote inbreuk op hun vrijheid van inrichting, en dat is begrijpelijk. Zij kiezen daarom voor een informele samenwerkingsschool en die wordt op het niveau van de school vormgegeven door bijvoorbeeld de instelling van de hierboven beschreven identiteitscommissie.

2.5. Conclusie: aanpassing huidige wetgeving nodig om problemen op te lossen

De leerlingprognose en de regels die gelden op het niveau van het bevoegd gezag, zijn momenteel een belemmering voor het vormen van een samenwerkingsschool. Er zijn gerichte aanpassingen nodig in de huidige regelgeving om deze belemmeringen weg te nemen binnen het grondwettelijk kader. Het voorliggende wetsvoorstel bevat dan ook voorstellen om:
– het continuïteitscriterium opnieuw vorm te geven;
– waarborgen te bieden voor gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs; en
– aan te sluiten bij de praktijk die de samenwerkingsschool vorm geeft op het schoolniveau waar ook de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de school daadwerkelijk vorm krijgt.

Daarmee beoogt het nu voorliggende voorstel om het vormen van een formele samenwerkingsschool aantrekkelijker te maken voor scholen die er nu voor kiezen om wel als samenwerkingsschool te opereren, maar hier geen formele waarborgen voor te bieden. Schoolbesturen hebben aangegeven dat dit wetsvoorstel aansluit bij de praktijk en daardoor uitvoerbaar en haalbaar is. Het voorstel biedt daarmee meer ruimte voor scholen om leerlingendaling het hoofd te bieden en ook meer rechtszekerheid voor ouders.

[17] In de memorie van toelichting bij de Wet Samenwerkingsschool is bij de berekening van de administratieve lasten ook een berekening opgenomen van de administratieve lasten die noodzakelijk zijn om een nieuwe rechtspersoon als bevoegd gezag voor de samenwerkingsschool op te richten.

3. Uitgangspunten voor het wetsvoorstel

3.1. Uitgangspunten geformuleerd bij wijziging van de Grondwet als kader

Het kader voor de wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn de uitgangspunten zoals die zijn genoemd bij wijziging van de Grondwet om samenwerkingsscholen mogelijk te maken. Zie paragraaf 4 voor deze uitgangspunten.

Dit grondwettelijke kader is leidend bij de nu voorgestelde wetswijziging. De voorstellen blijven binnen de tekst en bedoeling van de grondwetgever. Dit heeft ook de NCOR geconcludeerd.[18] Bij de behandeling van de grondwetswijziging die de samenwerkingsschool mogelijk maakte, heeft de regering meermaals aangegeven dat de bij de grondwetswijziging naar voren gebrachte uitgangspunten voor de samenwerkingsschool als richtsnoer voor wetgeving gelden, maar dat concrete in wetgeving vastgelegde voorschriften niet als enig mogelijke uitleg hiervan kunnen gelden.[19] Een andere vormgeving dan de huidige wettelijke regeling is dus mogelijk. Ook het NCOR stelt zich in zijn verkenning op dit standpunt. De uitwerking en accentuering van onderdelen kunnen door de tijd en door interpretatie van de wetgever verschillen.[20] Het feit dat de regering deze wetswijziging voorstelt, impliceert dat gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de grondwetswijziging biedt voor de verschillende mogelijkheden van uitwerking.

3.2. Wijzigingen sluiten aan bij argumentatie in advies NCOR

Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven is het NCOR gevraagd om de mogelijkheden te verkennen die de Grondwet biedt om de regeling voor de samenwerkingsschool aan te passen aan de huidige omstandigheden. Het NCOR advies is meegenomen bij de vormgeving van het voorliggende wetsvoorstel.

Op de vraag of het mogelijk is de eis te laten vervallen dat één van de scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm moet komen voordat de vorming van een samenwerkingsschool is toegestaan, antwoordt het NCOR dat deze uitwerking een daad is van wetgevingsbeleid. Uitgangspunt van de grondwetgever is dat de samenwerkingsschool als niet-reguliere variant kan worden toegelaten als de *continuïteit* van het openbaar en bijzonder onderwijs vanwege een te gering aantal leerlingen op termijn in gevaar komt. De wetgever dient deze open norm uit te werken in de vorm van objectieve getalscriteria. De grondwetgever laat het aan de wetgever over in voorkomende gevallen een onderscheid in opheffingsnormen aan te brengen, afhankelijk van bevolkingsdichtheid dan wel op grond van het beginsel van de alomtegenwoordigheid van het openbaar funderend onderwijs, vastgelegd in artikel 23, vierde lid, Grondwet. Meer in het bijzonder is het aan de wetgever om nadere regels te stellen omtrent de opheffingsnormen, en te motiveren aan de hand van demografische cijfers in welke mate sprake is van een «onomkeerbaar» proces door krimp. Deze speelruimte van de wetgever past in een wetgevingstraditie die steunt op de grondwettelijke regeling van de onderwijspacificatie in 1917.[21] De regering stelt in dit wetsvoorstel een

[18] Daarmee gaat dit wetsvoorstel uit van de zogenoemde historisch grammaticale interpretatie van artikel 23 Grondwet. Zie ook: NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 12.
[19] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 134 nrs 1–3.
[20] NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 22.
[21] NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 24–25.

ander continuïteitscriterium voor dat objectief is en gerelateerd aan de opheffingsnorm.

In algemene zin komt het NCOR voor de bestuurlijke inrichting en de totstandkoming van de samenwerkingsschool voor de wetgever tot de volgende uitgangspunten:

1. Openbaar en bijzonder onderwijs: algemeen. Uitgangspunt bij de positie van het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool is het grondwettelijke vereiste «van overheidswege». Hieruit vloeit voort dat een democratisch gekozen overheidsorgaan als de gemeenteraad over voldoende wettelijke mogelijkheden moet beschikken om het karakter van het openbaar onderwijs te kunnen waarborgen en om de continuïteit van het openbaar onderwijs zeker te stellen. Hierbij hoort als ondergrens een preventief toezicht bij vaststelling en wijziging van de statuten en de mogelijkheid van ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur. Voor het bijzonder onderwijs geldt het klassieke grondrecht van de vrijheid van onderwijs en meer in het bijzonder de vrijheid van inrichting, waaronder het aspect van de bestuurlijke inrichting. Bij de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool geldt als uitgangspunt de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Deze gelijkwaardigheid qua beklemmende wettelijke voorschriften ligt al besloten in het zesde en zevende lid van het grondwetsartikel als het om te stellen deugdelijkheidseisen of bekostigingsvoorwaarden gaat. Met het oog op de vrijheid van onderwijs is de wetgever gebonden aan het voeren van een zo terughoudend mogelijk beleid met betrekking tot de bestuurlijke inrichting. Daarbij past een vorm van geconditioneerde regelgeving, inhoudende dat de wetgever voorschrijft wat er statutair geregeld moet worden en dat hij aan de rechtspersoon zoveel mogelijk overlaat te bepalen hoe aan de wettelijke bekostigingsvoorwaarde het beste invulling is te geven. Dit geldt met name voor de voorschriften over het voorzien in een evenwichtige zeggenschapsverdeling binnen het bestuur en de wijze van het (gemeentelijke) toezicht.
2. Het duale bestel als grondplan. Uitgangspunt voor de grondwetgever is het behoud van het duale bestel in de betekenis van zelfstandige openbare en bijzondere scholen met «eigen» besturen. Bij de samenwerkingsschool is het uitgangspunt van de grondwetgever de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen zo'n school en de gelijkwaardigheid van wettelijke regeling.
3. Behoud van het karakter. Nu het openbaar onderwijs ook privaatrechtelijk bestuurd kan worden, is bepalend de wijze waarop de zogeheten overheersende invloed van de overheid in het bestuur gegarandeerd wordt. Voorkomen moet worden dat de essentialia van het openbaar onderwijs – zijnde de materiële kenmerken van dit onderwijs, waaronder de algemene toegankelijkheid – niet in gedrang komen. De wetgever heeft aan dit criterium van «overheersende invloed» meer of minder concrete inhoud gegeven, afhankelijk van de desbetreffende constructie. Het meest globaal zijn de voorschriften voor het samenwerkingsbestuur. Mutatis mutandis geldt dit voor het bijzonder onderwijs, met bijvoorbeeld aanvullende voorschriften bij de samenwerkingsschool over het toezicht op de identiteit (zoals artikel 17d, vijfde lid, Wpo). De grondwetgever heeft de wetgever echter niet gebonden aan een specifieke vormgeving of een bepaalde mate van detaillering. Zoals eerder geconcludeerd is uitgangspunt van de grondwetgever een gelijkwaardige regeling voor het openbaar en bijzonder onderwijs met inachtneming van het uitgangspunt dat, voor

wat betreft het openbaar onderwijs, een overheersende invloed van de overheid op het bestuur is verzekerd.[22]

Het NCOR concludeert in het advies dat een samenwerkingsbestuur ook een samenwerkingsschool in stand kan houden. De simpele reden daarvoor is dat de wetgever dit thans al heeft bepaald in artikel 17 WPO, respectievelijk 53c WVO inzake het samenwerkingsbestuur bij de totstandkoming van de Wet Samenwerkingsschool. In de memorie van toelichting van deze wet is ten aanzien van de wijziging van artikel 17d WPO namelijk opgemerkt:» Weliswaar is in de tekst steeds sprake van de instandhouding van openbare en bijzondere scholen, maar ook de instandhouding van een samenwerkingsschool door een dergelijke stichting is mogelijk, omdat de voorschriften voor bijzondere scholen van overeenkomstige toepassing zijn op samenwerkingsscholen». De bepaling ten aanzien van het toezicht op de openbare school werd daarom gewijzigd in het toezicht op het openbaar onderwijs, mede in verband met de introductie van de samenwerkingsschool. De betreffende passage is niet bestreden. Wanneer de samenwerkingsschool echter in stand wordt gehouden door een samenwerkingsbestuur, moet de rechtspersoon echter wel ingericht zijn conform artikel 17d WPO.[23] De regering wijzigt niets aan de positie van het samenwerkingsbestuur. De regel blijft dat een samenwerkingsbestuur een samenwerkingsschool in stand kan houden en dat daarbij voldaan moet worden aan de eisen uit de voorgestelde artikelen 17d van de WPO, 53d van de WVO en 28je van de WEC.

Gebaseerd op zijn argumentatie heeft het NCOR vervolgens ook adviezen geformuleerd. Hierbij is het NCOR steeds uitgegaan van de huidige situatie, waarin de wettelijke vormgeving van de samenwerkingsschool is geregeld door voorwaarden te stellen aan de inrichting van het bevoegd gezag. Het voorliggende voorstel verschuift het vormgeven van de bij de grondwetswijziging geformuleerde uitgangspunten echter in belangrijke mate naar het niveau van de individuele school, zoals dat nu ook in veel gevallen in informele samenwerkingsscholen het geval is via bijvoorbeeld een identiteitscommissie. Dit leidt ertoe dat dit wetsvoorstel op een aantal punten afwijkt van de adviezen die het NCOR heeft geformuleerd.

Zo geeft het NCOR aan dat het niet mogelijk is voor een openbaar bestuur om een samenwerkingsschool te besturen. Dit advies is met name gebaseerd op het uitgangspunt dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan de bijzondere identiteit van een school. In het voorliggende voorstel baseert het bevoegd gezag de vormgeving en bewaking van de bijzondere identiteit op de opvattingen van een identiteitscommissie op de school zelf. Hierdoor wordt het, naar het oordeel van de regering, ook voor een stichting voor openbaar onderwijs mogelijk en verantwoord om een samenwerkingsschool in stand te houden. Deze mogelijkheid is, zoals eerder opgemerkt, niet nieuw. Voor de Wet Samenwerkingsschool was het mogelijk om een openbare school uit te breiden met een bijzondere richting.[24] Ook toen al kon een bestuur voor openbaar onderwijs een school in stand houden waaraan bijzonder onderwijs werd gegeven. Deze mogelijkheid werd afgeschaft met de invoering van de Wet Samenwerkingsschool, omdat hij niet voldoende waarborgen bood voor gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze waarborgen worden in het huidige wetsvoorstel wel expliciet uitgewerkt (zie ook paragraaf 4).

---

[22] NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 25–26.
[23] idem, p. 29–30.
[24] Memorie van toelichting Wet toerusting en bereikbaarheid (*Kamerstukken II* 1992/93, 23 070, nr. 3, p. 22).

3.3 Initiatiefnota Kamerlid Ypma

Daarnaast zijn ook de voorstellen van Kamerlid Ypma meegenomen bij de uitwerking van dit wetsvoorstel. De initiatiefnota van Kamerlid Ypma geeft een uitwerking van de in het regeerakkoord geformuleerde ambities om in gemeentes met leerlingendaling een goed en divers onderwijsaanbod in de lucht te houden. Zij doet waardevolle voorstellen om zowel de totstandkoming te vergemakkelijken als de bestuurlijke inrichting te vereenvoudigen.[25] Bij de uitwerking van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel wordt nader op de voorstellen van Kamerlid Ypma ingegaan.

3.4. Ook aspecten van uitvoerbaarheid voor het veld meegenomen in de uitwerking

Een belangrijke reden voor de voorgestelde aanpassing van de huidige regeling is dat de Wet Samenwerkingsschool onvoldoende uitvoerbaar blijkt te zijn in de praktijk. Invoering van die wet heeft nauwelijks geleid tot het vormen van formele samenwerkingsscholen. Het aantal informele samenwerkingsscholen groeit daarentegen nog steeds. De verklaring hiervoor is dat over de uitvoerbaarheid van de Wet Samenwerkingsschool bij de behandeling in de Eerste en Tweede Kamer nauwelijks is gesproken.[26] Het accent lag vooral op het bewaken van de formele gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Dit maakt het noodzakelijk om relatief kort na invoering van de Wet Samenwerkingsschool wijzigingsvoorstellen te doen. Bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel is bewust wel rekening gehouden met aspecten van uitvoerbaarheid. De bij de grondwetswijziging geformuleerde uitgangspunten zijn daarom in het voorliggende wetsvoorstel op een zodanige manier uitgewerkt dat de wettelijke regeling uitvoerbaar is voor het veld en geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengt.

4. Samenwerkingsschool in verhouding met artikel 23 van de Grondwet

Zoals ook in paragraaf 1.2 al is aangegeven, staat het bestaan van de samenwerkingsschool als zodanig niet meer ter discussie. Deze constructie is immers mogelijk gemaakt door de wijziging van de Grondwet in 2006 en de Wet Samenwerkingsschool. Desondanks raakt iedere wijziging van de wet op dit punt toch weer aan artikel 23 van de Grondwet. In de memorie van toelichting bij de Wet Samenwerkingsschool zijn daarom tien wettelijke waarborgen benoemd om maximale garanties voor het behoud van het duale stelsel te bieden:[27]
– een samenwerkingsschool kan alleen het product zijn van twee of meer oprichtende rechtspersonen die openbaar respectievelijk bijzonder onderwijs vertegenwoordigen,
– een samenwerkingsschool kan alleen tot stand komen door middel van fusie en niet door middel van stichting van een nieuwe school,
– de oprichtende of daartoe aangewezen rechtspersonen die door partijen meer geschikt worden geacht, houden toezicht op het behoud van de identiteit, overeenkomstig hetgeen is bepaald in de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt,
– de verslagverplichting van het bestuur aan de gemeente, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan het beleid ten aanzien van het openbaar onderwijs in de samenwerkingsschool,

---

[25] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 893, nr. 2.
[26] Zie ook NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014.
[27] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 134 nr. 3, p. 9.

– het voorschrift dat wijziging van de statuten alleen mogelijk is met goedkeuring van de gemeenteraad en de toezichthoudende rechtspersoon,
– de voorschriften over de inhoud van de statuten,
– in het schoolplan en in de schoolgids moet worden aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit,
– in de statuten moet worden voorzien in een evenwichtige zeggenschapsverdeling wat betreft openbaar onderwijs onderscheidenlijk bijzonder onderwijs dat wordt gegeven binnen de samenwerkingsschool,
– de taakverwaarlozingsregeling (die zowel van toepassing is op de gemeenteraad als op de toezichthoudende rechtspersoon), en
– de geschillenregeling.

Deze waarborgen zijn bedoeld om het aanbod en het karakter van het openbaar onderwijs te garanderen evenals de vrijheid van het bijzonder onderwijs. In het huidige wetsvoorstel is opnieuw invulling gegeven aan deze waarborgen. Het voorliggende voorstel verschuift de vormgeving van de bij de grondwetswijziging geformuleerde uitgangspunten in belangrijke mate van het bevoegd gezag naar het niveau van de individuele school.

5. Belangrijkste wijzigingen

De wijzigingen in het wetsvoorstel zijn te groeperen in twee thema's. Allereerst worden de mogelijkheden verruimd om een samenwerkingsschool tot stand te brengen. De mogelijkheden blijven wel gekoppeld aan bedreiging van de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs. Ten tweede wordt de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool vereenvoudigd, en worden de regels hiervoor met name op het niveau van de school vormgegeven. Hierdoor wordt het onder meer mogelijk dat een stichting voor openbaar onderwijs bevoegd gezag is van een samenwerkingsschool.

Eén of meer openbare en één of meer bijzondere scholen die een samenwerkingsschool willen vormen, moeten in dit wetsvoorstel de volgende stappen zetten:
– De scholen doorlopen een fusieproces maar zonder fusietoets (met betrokkenheid van de medezeggenschapsraad en voor de openbare school ook de gemeenteraad en een fusie-effectrapportage).
– Eén of meer bevoegde gezagsorganen doet een aanvraag bij de Minister om een samenwerkingsschool te mogen vormen. Bij deze aanvraag wordt gekeken of voldaan wordt aan de verruimde voorwaarden voor bedreiging van de continuïteit en de voorwaarden voor de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsschool. Deze aanvraag wordt ingediend bij DUO.
– Het bevoegd gezag wijzigt de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt. In de statuten staat dat er een identiteitscommissie is op de samenwerkingsschool. In de statuten staat tevens welke voorwaarden gelden voor de samenstelling van deze commissie en welke specifieke bevoegdheden de identiteitscommissie heeft. Daarnaast voorzien de statuten in een voorziening voor het beslechten van geschillen tussen de identiteitscommissie en het bevoegd gezag.
– De samenwerkingsschool rapporteert in het schoolplan en de schoolgids over de manier waarop de bijzondere identiteit en het openbare karakter vorm krijgen.
– De stichting voor bijzonder onderwijs of het samenwerkingsbestuur rapporteert jaarlijks aan de gemeenteraad of gemeenteraden over de

manier waarop het openbare karakter in de samenwerkingsschool vorm krijgt.

Doordat de mogelijkheden voor de vorming van een samenwerkingsschool worden verruimd, zullen schoolbesturen eerder dan bij de huidige wet kiezen voor een formele samenwerkingsschool in plaats van de informele variant. Tegelijkertijd zal de drempel om een samenwerkingsschool te vormen hoog blijven, gezien de noodzakelijke dreiging van continuïteit, de voor de hand liggende keus voor een fusiepartner van de eigen richting en de stappen die moeten worden doorlopen.

In de hierna volgende paragrafen worden de laatste vier stappen nader toegelicht. In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de verruiming van de mogelijkheid om een samenwerkingsschool tot stand te brengen; in paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de vereenvoudiging van de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool; en in paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de vereenvoudiging van de vorming van een samenwerkingsbestuur.

5.1. Verruiming van de mogelijkheden om een samenwerkingsschool tot stand te brengen

Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden om een samenwerkingsschool tot stand te brengen. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt overeind dat de samenwerkingsschool een uitzondering is in het duale bestel. De samenwerkingsschool kan alleen tot stand komen door een fusie tussen een openbare en een bijzondere school, wanneer de continuïteit van het onderwijs op één van de twee scholen in het gedrang komt. In onderhavig wetsvoorstel wordt een andere, soepelere invulling van deze open norm (continuïteit) voorgesteld, waarmee een geobjectiveerde norm wordt voorgesteld die gerelateerd is aan de opheffingsnorm. Dit past binnen de grondwettelijke uitgangspunten en de wetsgeschiedenis van de samenwerkingsschool als uitzonderingsvariant.

Nieuwe vormgeving continuïteitscriterium

Op dit moment is vorming van een samenwerkingsschool alleen mogelijk, wanneer het leerlingenaantal op een van de betrokken scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm komt. Schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling besluiten, zoals eerder beschreven, nu veelal scholen te sluiten voordat de opheffingsnorm in beeld komt. Zij leggen zichzelf in het basisonderwijs bijvoorbeeld een grens van tachtig of honderd leerlingen op, terwijl in dat gebied de wettelijke opheffingsnorm bijvoorbeeld is vastgesteld op veertig. Zij geven aan dit te doen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen. Zij willen hiermee bijvoorbeeld voorkomen dat het noodzakelijk is dat een leraar aan drie leerjaren tegelijkertijd lesgeeft, omdat dit erg hoge eisen aan de vaardigheden van de leraren stelt. Bovendien kan een aanzienlijk aantal kleine scholen de financiële gezondheid van een schoolbestuur bedreigen. Dit betekent dat er sprake is van dreigende discontinuïteit voordat de opheffingsnorm is bereikt. Ook bij de behandeling van de grondwetswijziging in de Eerste Kamer gaf de regering aan dat gevaar voor de continuïteit vele oorzaken kan hebben.[28]

De Grondwet stelt als voorwaarde dat de samenwerkingsschool als niet-reguliere variant kan worden toegelaten als de continuïteit van het openbaar en bijzonder onderwijs vanwege een te gering aantal leerlingen op termijn in gevaar komt. Er zijn echter verschillende manieren waarop

[28] Memorie van antwoord, *Kamerstukken I* 2004/2005, 28 726, C, p. 6–7.

deze voorwaarde kan worden uitgewerkt in objectieve getalscriteria. Dat stelt ook het NCOR.[29] Wel relateert het NCOR deze criteria expliciet aan de opheffingsnormen in een gebied.

Bij de uitwerking van de objectieve getalscriteria is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk. Immers, wanneer een school door het bestuur al is opgeheven omdat het leerlingenaantal onder een zelf opgelegde norm is gekomen, is het vormen van een samenwerkingsschool niet meer mogelijk. Tegelijkertijd is gezocht naar een voorwaarde die voldoende beperkend is dat de samenwerkingsschool een uitzondering blijft. Daarom is het voorstel van Kamerlid Ypma om vier keer de opheffingsnorm te hanteren als criterium niet overgenomen. Hiermee zou een fusie tot samenwerkingsschool geen uitzondering meer zijn. Voor een stad als Den Haag, waar voor het basisonderwijs een opheffingsnorm van 200 leerlingen geldt, zou dit immers betekenen dat alle scholen met minder dan 800 leerlingen een samenwerkingsschool zouden mogen vormen.
Om de objectieve getalscriteria expliciet aan de opheffingsnormen te verbinden, en om met name ruimte te bieden in dunbevolkte gebieden met een lage opheffingsnorm, is de objectieve norm geformuleerd als een afnemende marge bovenop de opheffingsnorm, conform het advies van de Onderwijsraad en de gezamenlijke reactie van de profielorganisaties ISBO, LVGS, VBS, Verus, VGS en VKO op de internetconsultatie.[30]

In het basisonderwijs mag een samenwerkingsschool worden gevormd als de continuïteit van één van de scholen in het gedrang komt. Hiervoor introduceert het wetsvoorstel een formule met een afnemende marge boven de opheffingsnorm, met een maximum van 200. Het is belangrijk dat de formule bij een opheffingsnorm van 23 een uitkomst geeft van 83 (60 leerlingen meer) terwijl bij een opheffingsnorm van 200 de uitkomst gelijk is aan die opheffingsnorm. Dit is het geval bij de volgende formule: opheffingsnorm + 67,797 – 0,339 x opheffingsnorm.

De regering is van mening dat toepassing van dit criterium de samenwerkingsschool toch een uitzondering blijft op het duale bestel om de volgende redenen.

Ten eerste kiezen lang niet alle scholen die formeel voldoen aan de voorwaarden om samenwerkingsschool te worden ook daadwerkelijk voor deze mogelijkheid. Dat blijkt uit het relatief kleine aantal informele samenwerkingsscholen dat de afgelopen jaren tot stand is gekomen.[31]

Verder worden nu veel scholen onder de opheffingsnorm in stand gehouden (13,1 procent) en voldoen zij daardoor aan het huidige continuïteitscriterium.[32] Daarnaast is er nog een groep scholen die ook nu al een samenwerkingsschool kan vormen, omdat op basis van prognoses kan worden aangetoond dat deze scholen binnen zes jaar onder opheffingsnorm zullen geraken.

---

[29] NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 24.
[30] Onderwijsraad, «Advies wetsvoorstel samenwerkingsscholen», Den Haag: 2015; Reactie van ISBO, LVGS, VBS, Verus, VGS en VKO op de internetconsultatie over het wetsvoorstel samenwerkingsschool (http://www.verus.nl/sites/www.verus.nl/files/documenten/reactie_isbo_lvgs_vbs_verus_vgs_vko_op_internetconsultatie_wetsvoorstel_samenwerkingsschool_2014-12-12.pdf, laatst geraadpleegd 27 mei 2016).
[31] Afgezet wordt tegen het totaal aantal fusies.
[32] 1859 basisscholen vallen sinds 1 oktober 2015 onder de opheffingsnorm en zou een samenwerkingsschool kunnen vormen. De groep die kan fuseren tot samenwerkingsschool is groter, omdat ook scholen die binnen zes jaar onder opheffingsnorm vallen, kunnen fuseren tot samenwerkingsscholen.

Daarnaast zullen bijzondere scholen die bezwaar hebben tegen een samenwerkingsvorm met het openbaar onderwijs zeker niet kiezen voor de meest vergaande samenwerkingsvorm, te weten de samenwerkingsschool. De praktijk leert dat scholen die zich in hun voortbestaan bedreigd voelen en die geen principiële bezwaren hebben tegen een samenwerkingsvorm met het openbaar onderwijs, toch eerder kiezen voor samenvoeging met een school van dezelfde richting dan voor de toch lastiger route van een (informele) samenwerkingsschool. Hetzelfde geldt ook voor schoolbesturen met openbare scholen. Samenvattend: het is niet de verwachting dat alle scholen die zullen voldoen aan het nieuwe continuïteitscriterium ook daadwerkelijk zullen kiezen voor de vorming van een samenwerkingsschool.

Verder moet worden bedacht dat het voor scholen zeker geen gemakkelijke keuze is om een samenwerkingsschool te vormen. Er worden immers ook nog diverse andere voorwaarden verbonden aan de samenwerkingsschool. Zo is het nodig dat de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen met de fusie instemmen. Bovendien dient de oudergeleding van de medezeggenschapsraad in te stemmen met de verandering van de grondslag van de school. Daarnaast is het nodig om de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt te wijzigen en zal er een identiteitscommissie ingesteld moeten worden. Het bevoegd gezag zal voorts jaarlijks verslag moeten uitbrengen aan de gemeenteraad, waarbij in ieder geval aandacht wordt gegeven aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.

Ook kan er op geen enkele manier sprake zijn van enige dwang om een samenwerkingsschool te vormen. Een bijzondere school in een gebied met een hoge opheffingsnorm die onder deze norm komt, zal daarom naar verwachting eerder fuseren met een bijzondere school van dezelfde of een andere richting. Hetzelfde geldt voor een openbare school die de voorkeur zal hebben voor een fusie met een andere openbare school in de regio. Dit voorstel zal er daarom naar verwachting niet toe leiden dat er in gebieden met een hoge opheffingsnorm een groot aantal samenwerkingsscholen zal ontstaan.

In het voortgezet onderwijs mag een samenwerkingsschool worden gevormd wanneer bij een categorale school één van de scholen minder leerlingen heeft dan 4/3 van de opheffingsnorm. Bij een scholengemeenschap mag dit wanneer het aantal leerlingen voor praktijkonderwijs, mavo en havo minder bedraagt dan 3/2 van de opheffingsnorm. Voor de overige schoolsoorten binnen een scholenscholengemeenschap gelden vaste, van de opheffingsnormen afgeleide getalscriteria. Overigens geldt dat het getalscriterium voor een scholengemeenschap als geheel de optelsom vormt van de getalscriteria per schoolsoort in betreffende scholengemeenschap. Dat komt overeen met de bepaling van de opheffingsnorm voor een scholengemeenschap zoals geregeld is in artikel 107, tweede lid, van de WVO.

Voor speciale scholen voor basisonderwijs wijzigt de wetgeving rond het continuïteitscriterium niet. Omdat hier geen opheffingsnormen gelden, is in de huidige wetgeving in artikel 88 WPO al bepaald dat artikel 17d, tweede lid, niet van toepassing is bij de vorming van samenwerkingsscholen. Deze situatie blijft ook in dit wetsvoorstel in stand. Voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs gaat de huidige wetgeving evenals de in het regulier basisonderwijs en het voortgezet onderwijs uit van de opheffingsnorm (artikelen 147 en 148, van de WEC) als continuïteitscriterium. Dit wetsvoorstel regelt dat een samenwerkingsschool mag worden gevormd indien het aantal leerlingen op één van de twee te

fuseren scholen gelijk is aan het aantal leerlingen genoemd in artikel 83, tweede lid, van de WEC.

Nieuw is het voor alle onderwijssoorten dat beide scholen die een samenwerkingsschool willen vormen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs ten minste zes jaar zijn bekostigd, en in het voortgezet onderwijs alle leerjaren omvatten. Dit voorkomt dat er toch een mogelijkheid zou ontstaan om de facto een samenwerkingsschool te stichten. Men zou immers een openbare of bijzondere school kunnen stichten met als doel om haar binnen enkele jaren te fuseren tot een samenwerkingsschool met een andere bijzondere of openbare school. Wanneer een school op 1 oktober van enig jaar aan het nieuw geformuleerde continuïteitscriterium voldoet, heeft de school tot 1 augustus van het tweede daarop volgende jaar de mogelijkheid om een samenwerkingsschool te vormen. Dit maakt het mogelijk om de fusie tot samenwerkingsschool door te zetten ook wanneer door een schommeling in de leerlingaantallen in het daaropvolgende jaar de school weer iets boven deze norm zit.

Geen fusietoets voor samenwerkingsschool

Naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer in reactie op een motie van het Kamerlid Ypma wordt voorgesteld de fusies die nodig zijn voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool niet langer aan goedkeuring te onderwerpen.[33]

Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt voortaan een onderscheid gemaakt tussen «reguliere» fusies en fusies die noodzakelijk zijn om een samenwerkingsschool te vormen. Dit onderscheid is nodig om het regime van de fusietoets ten aanzien van fusies tot samenwerkingsscholen specifiek te kunnen versoepelen. In de huidige procedure ondergaat een scholenfusie tot samenwerkingsschool met relatief veel betrokken leerlingen (500 of meer) twee keer een toets aan het continuïteitscriterium vanuit verschillende invalshoeken. Vanuit de invalshoek van de fusietoets beoordeelt de Minister of de beoogde fusie «de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen, op significante wijze wordt belemmerd». Indien dat het geval is, kan daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig zijn. De rechtvaardigingsgronden voor fusies waarbij de variatie van het onderwijsaanbod wordt belemmerd, zijn geformuleerd in beleidsregels. Een van deze rechtvaardigingsgronden is dat zonder fusie tot samenwerkingsschool de continuïteit of de variatie van het scholenaanbod in gevaar komt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een daling van het aantal leerlingen of wanneer het aantal leerlingen de opheffingsnorm nadert. Het fusievoornemen kan dan ondanks de significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod toch gerechtvaardigd zijn. De Minister keurt de fusie dan vrijwel altijd goed. De toets aan dit criterium wordt doorgaans met casuïstiek ingevuld.

De bedreiging van de continuïteit van het onderwijsaanbod is echter ook op grond van artikel 17d WPO een vereiste om een samenwerkingsschool te kunnen vormen. Dit wettelijke criterium is vanuit de invalshoek van artikel 23 Grondwet noodzakelijk om de samenwerkingsschool te beperken tot uitzonderingsvariant. Een voornemen tot de vorming van een samenwerkingsschool wordt nu zowel aan het wettelijke continuïteits-

---

[33] Het Kamerlid Ypma heeft een motie met deze strekking ingediend (*Kamerstukken II* 2014/15 31 288, nr. 377). Deze motie is ingetrokken omdat de regering uitvoering ervan heeft toegezegd.

criterium van artikel 17d van de WPO als aan het meer open geformuleerde continuïteitscriterium van de fusietoets getoetst. Het voorstel tot laten vervallen van de fusietoets in het geval van de scholenfusie tot samenwerkingsschool zal initiatiefnemers tot het vormen van een samenwerkingsschool niet ontslaan van het feitelijk en wettelijk verplicht aantonen dat de continuïteit van een de scholen in het geding is. Het scheelt de bevoegde gezagsorganen echter een langere procedure als de fusietoets niet langer noodzakelijk is. Bij een fusie tot samenwerkingsschool zal immers altijd de continuïteit in gevaar zijn, waardoor er een rechtvaardigingsgrond voor de fusie zal zijn waardoor goedkeuring van deze fusie voor de hand ligt. Het voldoen aan het continuïteitscriterium maakt dat het institutioneel fuseren tot samenwerkingsschool nog steeds niet ongeclausuleerd kan plaatsvinden: er is immers de toets aan de wettelijke vereisten van de samenwerkingsschool die (in tegenstelling tot de beleidsregels van de fusietoets) algemeen verbindend zijn.

Meestal zal voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool eerst de instandhouding van een openbare of een bijzondere school moeten worden overgedragen aan een «ontvangende» stichting die de samenwerkingsschool zal vormen. Daarvoor is in theorie een bestuurlijke fusie noodzakelijk. Echter, in de toelichting bij de laatste wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs is aangegeven dat een bestuurlijke fusie die op een ondeelbaar moment voorafgaat aan een institutionele fusie geen goedkeuring van de Minister behoeft: alleen de institutionele fusie is dan toetsplichtig. Het vormen van een samenwerkingsschool, waarbij een van de samen te voegen scholen moet worden overgedragen aan een ander bestuur, behelst dus nu al geen bestuurlijke fusietoets. Deze staande praktijk wordt nu gecodificeerd in onderliggende wetgeving.

Alleen wanneer de bestuurlijke fusie noodzakelijk is voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool, is deze niet fusietoetsplichtig. Wanneer de bestuurlijke fusie leidt tot de vorming van een samenwerkingsbestuur – een bestuur dat naast de samenwerkingsschool ook één of meer openbare en bijzondere scholen in stand houdt – gaat deze fusie verder dan wat noodzakelijk is voor de totstandkoming van de samenwerkingsschool. In dat geval is de gehele bestuurlijke fusie toetsplichtig.

Het blijft overigens ook zonder fusietoets noodzakelijk om bij de totstandkoming van een samenwerkingsschool een fusie-effectrapportage op te stellen. Tevens is instemming van de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen vereist. De Minister toetst de aanvraag voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool ook op deze elementen. Dit geldt immers ook voor andere fusies. Daarmee blijft ook zonder fusietoets een zorgvuldige procedure gegarandeerd.

Het vorenstaande geldt ook voor de overeenkomstige bepalingen in de WVO en de WEC.

5.2. Vereenvoudiging van de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool

Ook wordt de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool in dit wetsvoorstel vereenvoudigd. Hiervoor worden verschillende van de wettelijke waarborgen voor het duale stelsel op het schoolniveau vormgegeven. Het belangrijkste onderdeel hiervan is het instellen van een statutair verankerde identiteitscommissie op de samenwerkingsschool.

Een stichting die scholen voor bijzonder onderwijs in stand houdt, een stichting voor openbaar onderwijs én een samenwerkingsbestuur kunnen op basis van dit wetsvoorstel straks samenwerkingsscholen in stand houden. Voor alle varianten blijven de regels gelden voor de overeenkomstige stichtingen (openbaar, bijzonder, samenwerkingsbestuur) die nu al zijn bepaald in de wettelijke voorschriften. Daarboven geldt nog een aantal bijzondere bepalingen wanneer deze rechtspersonen tevens een samenwerkingsschool in stand houden. Deze voorwaarden worden hieronder beschreven. Daarbij is er expliciet aandacht voor de samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur, en voor het personeel op de samenwerkingsschool.

Instellen van een identiteitscommissie op schoolniveau

In de huidige wetgeving voor de samenwerkingsschool is de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs op het niveau van het bestuur geregeld. Zo houden zowel de gemeente als een externe rechtspersoon voor het bijzonder onderwijs toezicht op het bestuur voor wat betreft de identiteit van de samenwerkingsschool en benoemen de gemeenteraad of de gemeenteraden en de toezichthoudende rechtspersoon de bestuursleden. Dit heeft voor een bestuur dat naast bijzondere scholen ook een samenwerkingsschool bestuurt, een grote impact op de inrichting van het bestuur en dus op alle andere scholen. Voor besturen vormt dit een belemmering om onder de huidige wetgeving voor een formele samenwerkingsschool te kiezen.

Omdat identiteit uiteindelijk op schoolniveau wordt vormgegeven, wordt in het voorliggende wetsvoorstel de vormgeving van de identiteit geregeld via een wettelijk verplichte identiteitscommissie op schoolniveau. Deze wordt tevens in de statuten verankerd. Een dergelijke identiteitscommissie sluit aan bij bestaande praktijken in het onderwijsveld (zie ook paragraaf 2). De bestaande praktijk laat zien dat het heel goed mogelijk is om de identiteit van de samenwerkingsschool op een dergelijke manier te regelen. Dit wetsvoorstel geeft de bestaande praktijk een wettelijke basis en zorgt ervoor dat de waarborgen voor het duale stelsel gehandhaafd blijven. Ook Kamerlid Ypma stelde in haar initiatiefnota voor om een identiteitscommissie in te stellen.

Dit wetsvoorstel regelt dat het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool in zijn statuten de samenstelling van de identiteitscommissie vastlegt en de bevoegdheden van de identiteitscommissie benoemt. Ook wordt in de statuten vastgelegd de voorziening voor het beslechten van geschillen tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie. Beide partijen kunnen uiteraard een geschil voorleggen. De identiteitscommissie speelt ook een rol bij het rapporteren over het vormgeven van de identiteit in schoolgids en schoolplan. Uiteraard blijft het bevoegd gezag altijd eindverantwoordelijk voor de samenwerkingsschool, ook wanneer bepaalde bevoegdheden aan de identiteitscommissie zijn toegekend. Wanneer de invulling van het openbare karakter of de identiteit van de school leidt tot besluiten die instemming of goedkeuring van de medezeggenschapsraad nodig hebben, zorgt het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool ervoor dat deze volgens de wettelijke eisen aan de medezeggenschapsraad worden voorgelegd.

De identiteitscommissie heeft een rol in zaken die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit in de samenwerkingsschool. In het schoolplan en de schoolgids moet worden aangegeven op welke wijze de identiteitscommissie invulling geeft aan het openbare karakter en de identiteit. Het gaat dan

bijvoorbeeld om aspecten van het personeelsbeleid, keuzes voor lesmethodes en de vormgeving van vieringen en dagopeningen.

De manier waarop de verhouding tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie via de statuten wordt vormgegeven, kan per school anders zijn. Dit betekent dat de precieze rol van de identiteitscommissie kan verschillen op verschillende samenwerkingsscholen. Een vetorecht heeft het bevoegd gezag echter niet, want wanneer er een geschil is tussen de identiteitscommissie en het bevoegd gezag, kan dit worden voorgelegd aan de statutair verankerde geschillenbeslechter. De taken en de samenstelling van de identiteitscommissie moeten invulling geven aan de evenwichtige zeggenschapsverdeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Op deze manier wordt ruimte gegeven aan de verschillen in de praktijk op de samenwerkingsschool. Wijzigingen van de statuten met betrekking tot de identiteitscommissie worden door het bestuur samen met de identiteitscommissie uitgewerkt.

Kamerlid Ypma stelde voor om de afspraken rond zeggenschapsverdeling op een minder formele manier vast te leggen in een «plan van het onderwijs».[34] Daarmee zou echter onvoldoende recht worden gedaan aan de wettelijke bescherming van de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Wel vervalt in dit wetsvoorstel de noodzaak om een onafhankelijke (derde) rechtspersoon op te richten of aan te wijzen om toezicht te houden op de bijzondere identiteit van het onderwijs op de samenwerkingsschool.

Overheersende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool

Omdat openbaar onderwijs – ook op de samenwerkingsschool – altijd wordt vormgegeven onder verantwoordelijkheid van de overheid, is het noodzakelijk om de overheersende invloed van de overheid voor het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool te garanderen. Om het hebben van een samenwerkingsschool onder een bijzonder bestuur uitvoerbaar te maken, regelt dit wetsvoorstel dat de invloed van de overheid daarbij in intensiteit wordt teruggebracht en op een andere manier wordt ingevuld. De overheid blijft daarbij in staat de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs te waarborgen. Dit sluit aan bij het advies dat het NCOR hierover in zijn verkenning heeft geformuleerd.[35]

De gemeente zal invloed blijven houden op de statuten voor zover het de identiteitscommissie betreft. Wijzigingen van de statuten op dit punt vereisen instemming van de gemeente. De gemeente kan haar toestemming aan deze wijzigingen alleen onthouden indien overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool betreft. De statuten zullen dus moeten voorzien in een regeling die de gemeente voldoende garanties geeft op dit punt.

Voor het samenwerkingsbestuur en de stichting voor bijzonder onderwijs blijft daarnaast de verplichting gelden om jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit te brengen over de werkzaamheden waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Ook kan de gemeente ingrijpen bij taakverwaarlozing voor zover het openbaar onderwijs betreft. De gemeente behoudt hiermee haar toezichthoudende rol op het openbaar onderwijs, kan de materiële

[34] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 893, nr. 2.
[35] NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 50.

kenmerken van het openbaar onderwijs blijven garanderen en kan haar taak blijven uitoefenen om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs.

Waarborg voor gelijkwaardigheid openbaar en bijzonder onderwijs

Om de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs te garanderen is in de Wet Samenwerkingsschool extern toezicht voor het bijzonder onderwijs in de samenwerkingsschool geregeld. Het extern toezicht op het bijzonder onderwijs is echter niet per definitie noodzakelijk. Deze conclusie trekt ook het NCOR.[36]

De gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs wordt in dit wetsvoorstel geborgd door de identiteitscommissie. Deze is immers namens het openbaar en bijzonder onderwijs betrokken bij de vormgeving van de identiteit en het openbare karakter, en in de samenstelling van deze identiteitscommissie is er sprake van een evenwichtige verdeling van openbaar en bijzonder onderwijs. De gelijkwaardigheid wordt daarmee niet door extern toezicht gegarandeerd, maar door in de organisatiestructuur ruimte te maken voor intern toezicht op de identiteit.

De samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur

Een bijzondere situatie is de instandhouding van een samenwerkingsschool onder een stichting voor openbaar onderwijs. Op dit moment is het niet mogelijk om een samenwerkingsschool te vormen die in stand wordt gehouden door een dergelijke stichting. Het NCOR geeft in zijn rapport aan het ook niet mogelijk te achten om een samenwerkingsschool door een openbaar bestuur in stand te laten houden.[37] Hierbij verwijst het NCOR onder meer naar de voorgeschiedenis van de samenwerkingsschool, waarbij in een wetsvoorstel van april 1995 de mogelijkheid van een publiekrechtelijke rechtsvorm is overwogen, maar uiteindelijk ter zijde is geschoven omdat er te veel juridische haken en ogen aan het voorstel zaten.[38] Eenzelfde conclusie trok ook de Onderwijsraad in zijn adviezen.[39] Het belangrijkste argument van het NCOR is dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan bijzonder onderwijs. Zowel het advies van het NCOR als het eerdere advies van de Onderwijsraad gingen echter uit van de vormgeving van de samenwerkingsschool door waarborgen op bestuursniveau. Vanuit dat uitgangspunt zijn de argumenten te begrijpen. Op het niveau van het bestuur zal bij een openbaar bestuur het openbare karakter teveel overheersen, waardoor er geen gelijkwaardigheid is tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dit wetsvoorstel regelt echter zoals in het voorgaande is beschreven, de inrichting van de samenwerkingsschool op het niveau van de school. Het is dan ook niet het bestuur, maar de gemeenschap van ouders en leerkrachten op de school zelf die vormgeeft aan het bijzonder onderwijs. Op het niveau van de school zelf is gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs wel degelijk mogelijk, ook onder een openbaar bestuur.

Op dit punt volgt de regering het advies van het NCOR en de Onderwijsraad dan ook niet. In de huidige praktijk worden er wel informele samenwerkingsscholen gevormd die door een stichting voor openbaar onderwijs in stand worden gehouden. De behoefte om samen te werken is er wel, zeker in gebieden met leerlingendaling, maar de formele mogelijk-

---

[36] Idem, p. 41.
[37] NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 16.
[38] Zie: Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II* 1995–1996, 24 137, nr. 6, p. 10–11; nota van wijziging, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 137, nr. 7.
[39] Onderwijsraad, «Samen verder. Advies inzake de samenwerkingsschool», Den Haag: 2000, p.6 en Onderwijsraad, «Advies wetsvoorstel samenwerkingsscholen», Den Haag: 2015, p. 12–13.

heden bieden blijkbaar geen soelaas. Dit is voor de regering aanleiding in deze situatie verandering te brengen.

Artikel 23 van de Grondwet gaat uit van de gelijkwaardigheid tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Dit doel wordt niet bereikt als de instandhouding van een samenwerkingsschool wel kan worden belegd bij stichtingen voor bijzonder onderwijs en samenwerkingsbesturen, maar niet bij stichtingen voor openbaar onderwijs. Dit neemt niet weg dat soms pragmatische keuzes zullen moeten worden gemaakt. De oplossing wordt gezocht in de vormgeving op schoolniveau, daarbij zoveel mogelijk aansluitend op in de praktijk ontwikkelde modellen.

Overigens is – zoals eerder opgemerkt – het wettelijk al eerder mogelijk geweest om bijzonder onderwijs door een openbaar bestuur vorm te laten geven, namelijk door een openbare school uit te breiden met een bijzondere richting. Deze mogelijkheid is met invoering van de Wet Samenwerkingsschool afgeschaft. Het belangrijkste bezwaar van deze constructie was het feit dat zij onvoldoende waarborgen bevatte voor gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze waarborgen worden in het huidige wetsvoorstel wel gegeven.

Het personeel op de samenwerkingsschool

Bij een bestuurlijke fusie waarbij de instandhouding van een school wordt overgedragen neemt het nieuwe bevoegde gezag alle rechten en plichten van het oude bevoegd gezag over. Daartoe behoort ook het voltallige personeel. Dit geldt eveneens voor de bestuurlijke fusie voorafgaand aan de institutionele fusie tot samenwerkingsschool. Daarnaast geldt voor de samenwerkingsschool de eis dat het personeel op gelijke voet benoembaar is voor zover het betreft openbaar onderwijs. Deze eis volgt reeds uit artikel 3 van de Grondwet: alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar. Hierover zijn dan ook in dit voorstel geen wettelijke voorschriften opgenomen.

Als uitgangspunt voor de aanstelling van het personeel geldt dat het niet wenselijk is dat een rechtspersoon zowel personeel met een aanstelling als personeel met een arbeidsovereenkomst in dienst heeft. Daarnaast dient de situatie voor openbare en voor bijzondere besturen zoveel mogelijk gelijk te zijn. Stichtingen voor openbaar onderwijs dienen immers dezelfde mogelijkheden te hebben om samenwerkingsscholen in stand te houden als stichtingen voor bijzonder onderwijs of samenwerkingsbesturen. Dit leidt tot de keuze dat op een samenwerkingsschool onder een bijzonder bestuur of onder een samenwerkingsbestuur, het personeel in dienst is op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht; onder een openbaar bestuur op basis van een aanstelling. Uiteraard staat artikel 3 van de Grondwet er niet aan in de weg dat samenwerkingsscholen onder een openbaar bestuur ook bijvoorbeeld protestants-christelijk of rooms-katholiek personeel kunnen benoemen. Op veel openbare scholen is actieve pluriformiteit het uitgangspunt. Het bevoegd gezag kan van personeel vragen om respect te hebben voor de levensbeschouwelijke pluriformiteit op de school.

5.3. Vorming van het samenwerkingsbestuur vereenvoudigen

Een samenwerkingsbestuur is een bestuur dat afzonderlijke openbare en bijzondere scholen bestuurt. Op dit moment is het alleen mogelijk om een samenwerkingsbestuur te vormen, als door de fusie de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven en met de bestuurlijke fusie wordt voorkomen dat een of meer daarbij betrokken scholen wordt opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking

komt. Het bevoegd gezag van de betreffende school toont dat aan op basis van een prognose van de ontwikkeling van het aantal leerlingen waaruit blijkt dat die school binnen een termijn van zes jaar dreigt te worden opgeheven of niet meer te worden bekostigd. In het wetsvoorstel wordt ten aanzien van de bestuurlijke fusie, leidend tot totstandkoming of uitbreiding van een samenwerkingsbestuur, voorgesteld deze niet langer te toetsen aan het wettelijke continuïteitscriterium.

In het advies van het NCOR is de bijzondere totstandkomingsgeschiedenis van het samenwerkingsbestuur te lezen. Sinds 1998 is het samenwerkingsbestuur geregeld met een nota van wijziging tijdens de parlementaire behandeling van het destijds voorliggende wetsvoorstel over de samenwerkingsschool.[40] De wetgever voorzag destijds geen grondwettelijke belemmering voor het instellen van een samenwerkingsbestuur, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis van deze regeling.[41] Bij de invoering van de Wet fusietoets in het onderwijs heeft de wetgever echter het wetsartikel over het samenwerkingsbestuur zodanig in lijn met de toenmalige (tweede) wetsvoorstel samenwerkingsschool gebracht dat een samenwerkingsbestuur alleen tot stand mag komen als daarmee de continuïteit van het onderwijs wordt gehandhaafd. Deze aanpassing had echter, in tegenstelling tot de samenwerkingsschool, geen grondwettelijke maar een praktische en beleidsmatige invalshoek, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis.[42] Zoals het NCOR in het advies aangeeft, was voor het mogelijk maken van samenwerkingsbesturen de grondwetswijziging niet nodig. De grondwetgever heeft zich dan ook niet uitgesproken over de vraag in welke mate het samenwerkingsbestuur een «reguliere« bestuursvariant, dan wel een (streng) geclausuleerde uitzondering moet zijn. Het NCOR concludeert uiteindelijk dat het «een keuze van de wetgever [is] om de mogelijkheden van het samenwerkingsbestuur te verengen (zoals is gebeurd bij de introductie van de fusietoets), dan wel – in het kader van krimpbeleid – weer te verruimen.»[43]

Het doel van het schrappen van de continuïteitseis voor het samenwerkingsbestuur is weer terug te keren naar de oorspronkelijke bedoeling van het model samenwerkingsbestuur, waarbij het aan de autonomie van besturen wordt gelaten om te kiezen voor deze bestuurlijke fusie.

Met name in gebieden met leerlingendaling willen openbare en bijzondere besturen samengaan in een samenwerkingsbestuur om een langetermijnperspectief te kunnen bieden aan al hun scholen in het betreffende gebied. Het doel bij het vormen van een samenwerkingsbestuur is om te komen tot een duurzaam bestuurlijk kader in die gebieden, waarin zowel bijzondere als openbare scholen kunnen worden herschikt en wanneer nodig samengevoegd met het oogmerk de kwaliteit, toegankelijkheid en diversiteit van het onderwijs te waarborgen. Bijvoorbeeld personele vraagstukken en samenwerkingsvraagstukken tussen scholen onderling zijn binnen een samenwerkingsbestuur gemakkelijker op te lossen. De overwegingen om te komen tot een samenwerkingsbestuur zijn dus van meer strategische aard dan het bieden van een oplossing voor een enkele met opheffing bedreigde school. Deze eis staat een noodzakelijke herschikking van het onderwijsaanbod in gebieden met leerlingendaling in de weg en dient daarom te vervallen.

---

[40] *Kamerstukken II* 1996/97, 24 137, nr. 12. Zie ook: NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 44.
[41] *Kamerstukken II* 1996/97, 24 137, nr. 15, p.2.
[42] Zie ook NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 46, voor de achtergrond van deze reden voor aangescherpte beleidslijn.
[43] NCOR, «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden», 2014, p. 50.

Het voorstaande geldt ook voor de totstandkoming van samenwerkingsbesturen op grond van de WVO en de WEC.

Op dit moment geldt voor bestuurlijke fusies in het basisonderwijs een toetsdrempel. Alleen wanneer er meer dan 10 scholen bij de fusie betrokken zijn, is de fusie toetsplichtig. Deze toetsdrempel geldt op dit moment niet voor de bestuurlijke fusie tot samenwerkingsbestuur. Doordat het continuïteitscriterium bij de bestuurlijke fusies kan vervallen omdat dit grondwettelijk niet vereist is, is de fusie tot samenwerkingsbestuur niet meer dan een reguliere bestuurlijke fusie en zou ook voor deze fusie de reguliere toetsdrempel gaan gelden.

6. Positie van Caribisch Nederland

In Caribisch Nederland was het vormen van een samenwerkingsschool tot nog toe niet mogelijk. Dit kan echter op enig moment wel wenselijk zijn, indien het voortbestaan van openbaar of bijzonder onderwijs in het geding is. Om schoolbesturen in Caribisch Nederland dezelfde mogelijkheden tot samenwerking te bieden, ziet het voorliggende wetsvoorstel dan ook op invoering van eenzelfde wettelijke regeling in Caribisch Nederland.

Daarbij wordt voor het basisonderwijs uitgegaan van dezelfde formule als in Europees Nederland. Omdat de WPO BES slechts één opheffingsnorm kent (23 leerlingen) is de uitkomst van deze formule in de wettekst opgenomen.

Voor het voortgezet onderwijs is de samenwerkingsschool in Caribisch Nederland vooralsnog alleen een theoretische mogelijkheid. Op de drie eilanden is immers telkens één school voor voortgezet onderwijs gevestigd. Ook hier sluit het wetsvoorstel aan op het voorgestelde criterium in de WVO.

Tegelijkertijd is voor Caribisch Nederland het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid van belang. Het wetsvoorstel zal in Caribisch Nederland om die reden op een later moment in werking treden.

Over dit wetsvoorstel is volgens de gangbare procedure overleg gevoerd met de openbare lichamen op Bonaire, Sint Eustatius, en Saba.

7. Financiële gevolgen

Voor de bekostiging van scholen die een samenwerkingsschool willen vormen, heeft dit wetsvoorstel geen aanvullende gevolgen. Een fusie tot samenwerkingsbestuur of -school heeft dezelfde financiële gevolgen als iedere andere bestuurlijke en institutionele fusie.

8. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel bevat ten opzichte van de huidige wetgeving geen verzwaring van administratieve lasten. Bij totstandkoming van een samenwerkingsschool blijft sprake van een fusie tussen scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs waardoor het mogelijk wordt dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs kan worden gegeven in één school.

Een fusie tussen scholen van verschillende richtingen brengt op basis van de bestaande wetgeving bepaalde – éénmalige – werkzaamheden met zich mee, zoals het opstellen van een fusie-effect rapportage, informatievoorziening aan en overleg met de medezeggenschapsraad, informatieverstrekking aan ouders en personeel, wijzigingen van statuten, wijziging van

registratie bij de Kamer van Koophandel, en archivering van het geheel. Dit geldt ook voor de fusie tot een samenwerkingsschool en dit wetsvoorstel brengt hierin geen aanvullingen of wijzigingen.

Wel vervallen met dit wetsvoorstel een aantal aanvullende voorwaarden die op basis van de nu geldende wetgeving aan een fusie tot samenwerkingsschool worden gesteld:

a) zo is het niet meer noodzakelijk om een rechtspersoon op te richten of aan te wijzen die toezicht houdt op het bijzondere karakter van het onderwijs op de samenwerkingsschool. In de Wet Samenwerkingsschool was voorzien dat het bij die toezichthoudende rechtspersoon in de meeste gevallen om de oorspronkelijke rechtspersoon zou gaan die de bijzondere school in stand hield. In dat geval betroffen de administratieve lasten een wijziging van de statuten van de oorspronkelijke rechtspersoon die toezicht gaat houden. Mocht dat niet mogelijk zijn, omdat bijvoorbeeld deze rechtspersoon de school in stand blijft houden als bevoegd gezag, is het noodzakelijk om een andere rechtspersoon hiervoor aan te wijzen of op te richten. De kosten van het oprichten van een rechtspersoon (voorbereiding, notariskosten, registratie bij Kamer van Koophandel) kunnen worden geschat op € 8 000 (excl. btw), die van de – lichte – wijziging van de statuten van de toezichthoudende rechtspersoon € 1 000 (excl. btw). Het gaat hier om een éénmalige besparing.
b) het is niet meer noodzakelijk om bij oprichting van een samenwerkingsschool een prognose op te stellen waaruit het opheffingsgevaar blijkt. Dit gebeurt veelal door een besturenorganisatie. De kosten hiervan kunnen, uitgaande van 5 uur, worden geschat op: € 500 tot € 800. Het gaat hier eveneens om éénmalige kosten.

Daartegenover staan de administratieve lasten die noodzakelijk zijn voor het instellen van een identiteitscommissie. Hiervoor is een wijziging van de statuten noodzakelijk. De statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt zullen echter in verband met de fusie al gewijzigd moeten worden. Het instellen van een identiteitscommissie leidt dan ook niet tot aanvullende kosten.

Daarnaast zijn er voor een samenwerkingsschool een aantal aanvullende administratieve lasten; deze zijn in dit wetsvoorstel niet anders dan in de huidige regelgeving en leiden dus niet tot een verhoging van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie:

a) het bevoegd gezang heeft een verslagverplichting aan de gemeente over ten minste de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool. Dit is in de huidige wet ook het geval.
b) wijzigingen van de statuten met betrekking tot de identiteitscommissie vereisen instemming van de (betrokken) gemeente(s). In de huidige wet vereisen overigens alle wijzigingen van de statuten met betrekking tot de samenwerkingsschool instemming van de gemeente.
c) Het uitbrengen van verslag over de bijzondere identiteit en het openbare karakter in schoolgids en schoolplan.

9. Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

Aan DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) is een uitvoeringstoets gevraagd. DUO heeft laten weten dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De voorgestelde wijzigingen in de wetgeving zijn voor DUO inpasbaar in de huidige processen met betrekking tot samenvoeging van scholen en besturen in het PO en VO.

10. Uitkomst openbare internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is eind 2014 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn dertig reacties binnengekomen. Daarvan zijn er zeventien afkomstig van onderwijsorganisaties (scholen en schoolbesturen), vijf van individuele burgers, zeven van belangenorganisaties en één van een gemeente.

De reacties waren overwegend positief. Bij de reacties met een minder positief oordeel is een duidelijke tweedeling te zien. Een aantal respondenten gaf aan dat het wetsvoorstel te weinig ruimte bood voor het vormen van nieuwe samenwerkingsscholen. Men wilde het liefst dat de samenwerkingsscholen een reguliere mogelijkheid binnen het Nederlandse onderwijs zouden worden. Hiervoor is in dit wetsvoorstel niet gekozen, omdat de Grondwet uitgaat van een duaal stelsel. Andere respondenten vonden juist dat het wetsvoorstel de ruimte om een samenwerkingsschool te vormen te zeer vergroot. Daarbij werd onder meer verwezen naar de nieuwe vormgeving van de continuïteitsvoorwaarde om een samenwerkingsschool te mogen vormen. Het vergroten van de ruimte om samenwerkingsscholen te mogen vormen, is een reactie op signalen uit de samenleving. De ruimte om dit te doen wordt inderdaad vergroot, maar de verwachting is niet dat het aantal samenwerkingsscholen enorm zal toenemen. Het blijft immers noodzakelijk dat het bevoegd gezag van beide scholen hiertoe wil besluiten en de medezeggenschapsraad van beide scholen hiermee instemt en alle stappen reeds genoemd op pagina 24 moeten doorlopen worden. De keuzes voor de continuïteitsvoorwaarde zijn in paragraaf 5.1 nog nader toegelicht.

Daarnaast kwam er een aantal vragen naar voren over de rol van de identiteitscommissie en hoe deze zich verhoudt tot de rol van het bevoegd gezag. Een aantal respondenten vond het verplichten van een identiteitscommissie een te starre structuur en wilde dit liever overlaten aan de praktijk waarin dit ook nu in veel gevallen goed gaat. Tevens werd de vrees uitgesproken dat dat de identiteitscommissie zou verworden tot een «papieren tijger». Uiteraard blijft het bevoegd gezag eindverantwoordelijk (ook voor de aangelegenheden waar de identiteitscommissie haar rol heeft). Wel zal gelden dat wanneer het bevoegd gezag en de identiteitscommissie het oneens zijn over de invulling van de identiteit en het openbare karakter dat ze het geschil kunnen voorleggen aan de statutair verankerde geschillenbeslechter. Welke concrete bevoegdheden de identiteitscommissie heeft, is niet vastgelegd in dit wetsvoorstel; er is voor gekozen om dit over te laten aan de bevoegde gezagsorganen van de beide te fuseren scholen en de gemeente(n), die hierover afspraken maken in de statuten. Voor deze constructie is gekozen om de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs ook in de organisatiestructuur wettelijk te garanderen. Dit geeft ouders de garantie dat de borging van de identiteit ook voor de langere termijn binnen de organisatiestructuur van de school gegarandeerd is. Daarbij is het vormgeven van de identiteit inderdaad iets wat vooral in de gemeenschap op de school zelf moet gebeuren. Maar een samenwerkingsschool komt niet zomaar tot stand. Hieraan gaat een bewust besluit vooraf om over te gaan tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Daarom ligt het in de rede dat besturen, scholen, ouders en leraren deze taak serieus zullen opvatten. Ook in de praktijk werken dergelijke constructies in veel gevallen goed. Er is dus geen reden om te veronderstellen dat dit tot een papieren tijger zal verworden. De rol van de identiteitscommissie is nader toegelicht in paragraaf 5.2.

Een aantal keer kwam de positie van het personeel aan de orde. In reacties werd gewag gemaakt van een verschil in positie tussen het personeel van de «donerende» en de «ontvangende» school en werd aangegeven dat het personeel van de school die bij de vorming van een samenwerkingsschool zou worden opgeheven slechts op tijdelijke basis op de samenwerkingsschool terecht zou kunnen. Bij een fusie neemt het nieuwe bevoegde gezag echter alle rechten en plichten van het oude bevoegd gezag over. Daartoe behoort ook het voltallige personeel. Dit is in paragraaf 5.2 verduidelijkt.

Ook kwam in een aantal reacties de rol van de gemeente aan de orde bij het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool. Openbaar onderwijs is volgens de Grondwet onderwijs dat uitgaat van de overheid. Omdat er in een samenwerkingsschool openbaar onderwijs gegeven wordt, is het logisch dat ook de overheid (gemeente) een rol moet hebben. Deze rol beperkt zich tot het houden van toezicht op het openbare karakter van het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool. Daarom mag de gemeente haar instemming aan wijzigingen van de statuten met betrekking tot de identiteitscommissie ook alleen onthouden indien de overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool betreft. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing voor zover dit het openbaar onderwijs betreft.

De rol van de lokale gemeenschap bij de samenwerkingsschool werd ook aan de orde gesteld. Gezien het belang dat juist in kleine dorpsgemeenschappen vaak wordt gehecht aan het in stand houden van een onderwijsvoorziening is het wenselijk dat de bevoegd gezagsorganen van de betrokken scholen ook met de lokale gemeenschap in overleg treden. De lokale gemeenschap (buiten de bij de school betrokken ouders) is echter geen formele partij hierbij.

Tevens zijn vragen gesteld over de afschaffing van de fusietoets bij de totstandkoming van samenwerkingsscholen en de gevolgen die dat heeft voor het volgen van een zorgvuldige procedure. Dit wijzigingsvoorstel komt voort uit een motie van het Kamerlid Ypma.[44] Het blijft ook zonder fusietoets noodzakelijk om bij de totstandkoming van een samenwerkingsschool een fusie-effectrapportage op te stellen. Tevens is instemming van de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen vereist. De Minister toetst de aanvraag voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool op deze elementen. Dit geldt immers ook voor andere fusies. Daarmee blijft ook zonder fusietoets een zorgvuldige procedure gegarandeerd (zie ook paragraaf 5.1).

Ook zijn vragen gesteld over de nieuwe mogelijkheid die dit wetsvoorstel geeft om een samenwerkingsschool onder te brengen bij een stichting voor openbaar onderwijs. Dit was eerder niet mogelijk, vanwege het uitgangspunt dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan bijzonder onderwijs. Op het niveau van het bestuur is er bij een openbaar bestuur inderdaad geen gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dit wetsvoorstel regelt echter zoals in het voorgaande is beschreven de inrichting van de samenwerkingsschool op het niveau van de school. Het is dan ook niet het bestuur, maar de gemeenschap van ouders en leerkrachten op de school zelf die vormgeeft aan het bijzonder onderwijs, door middel van de identiteitscommissie. Op het niveau van de school zelf is gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs

[44] *Kamerstukken II* 2014/15, 31 288, nr. 377.

daarmee wel degelijk mogelijk, ook onder een openbaar bestuur (zie ook paragraaf 5.2.).

In één reactie vanuit het vo werd aangegeven dat dit wetsvoorstel geen soelaas biedt voor nevenvestigingen van scholen in het vo. Deze kunnen ook in het nieuwe wetsvoorstel niet fuseren tot «samenwerkingsnevenvestigingen». De mogelijkheid van fusie – ongeacht de betrokken identiteiten – staat alleen open voor scholen. Nevenvestigingen staan in het vo onder het bevoegd gezag van de betreffende hoofdvestiging en vormen institutioneel een eenheid onder hetzelfde Brinnummer. Nevenvestigingen zijn geen eigenstandige bekostigingseenheid en kunnen daarom niet fuseren. Wat wel kan is dat de betrokken scholen er voor kiezen, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, om een samenwerkingsschool te vormen. Daarmee worden de nevenvestigingen automatisch onderdeel van de samenwerkingsschool. Dit laat onverlet dat OCW in het kader van de ontwikkeling van beleidsmaatregelen om de gevolgen van leerlingendaling tegen te gaan ook gesprekken voert over aanvullende mogelijkheden voor samenwerking tussen nevenvestigingen.

Dit wetsvoorstel is ook in twee afzonderlijke bijeenkomsten besproken met schoolbestuurders en schoolleiders uit het primair onderwijs die reeds een informele samenwerkingsschool besturen en/of leiden, of die er over nadenken er een te vormen. Uit deze gesprekken blijkt dat het wetsvoorstel beter aansluit bij de praktijk dan de huidige wet. Bestuurders hebben aangegeven dat wanneer het wetsvoorstel wordt ingevoerd, zij hun informele samenwerkingsscholen graag omzetten in formele samenwerkingsscholen.

Deze bestuurders hebben uit pragmatische overwegingen een informele samenwerkingsschool gevormd. Door dalende leerlingaantallen zien zij een samenwerkingsschool vaak als enige mogelijkheid om zowel openbaar als bijzonder onderwijs te kunnen aanbieden. De huidige informele samenwerkingsscholen worden vaak gevormd omdat ouders dat wensen. Het zijn goede praktijkvoorbeelden waar ouders en leerkrachten tevreden over zijn.

De samenwerkingsscholen hebben allemaal een meer of minder formele identiteitscommissie. Hierin nemen onderwijspersoneel en ouders en daarnaast soms ook een directeur of bestuurder plaats. Deze commissie let op de identiteit van het bijzondere onderwijs en het openbare karakter.

In aanvulling op de openbare internetconsultatie zijn vijf besturen in het voortgezet onderwijs en een zelfde aantal daaronder ressorterende scholen benaderd die in de afgelopen vijf jaar een fusie hebben doorgemaakt waarbij de vorming van een samenwerkingsbestuur/school werd voorkomen door omzetting van een van de betrokken scholen van openbaar naar bijzonder. Deze besturen en scholen hadden niet aan de internetconsultatie deelgenomen, maar hun visie op het wetsvoorstel is expliciet gevraagd omdat zij kunnen reageren vanuit de overwegingen die destijds ten grondslag lagen aan het besluit tot omzetting van een van de fuserende scholen. De besturen gaven uiteenlopende reacties. Op de vraag of de voorgenomen wijzigingen voldoende ruimte bieden om in gebieden met leerlingendaling samenwerkingsscholen voor voortgezet onderwijs te vormen, waren de antwoorden gematigd positief: een stap in de goede richting. Gevraagd of het bestuur voor een samenwerkingsschool zou hebben gekozen als de mogelijkheid van het huidige wetsvoorstel er toen was geweest, lopen de reacties uiteen van positief («ja, dat zou een simpeler oplossing zijn geweest») tot negatief («waarschijnlijk niet, het streven was om samen tot een nieuwe school met een eigen identiteit te komen»). Dit gematigd positieve antwoord past

goed bij het karakter van dit wetsvoorstel. De samenwerkingsschool is immers één van de oplossingen voor leerlingendaling en niet de enige optie om leerlingendaling het hoofd te bieden.
Aan deze beperkte, maar specifieke veldconsultatie kunnen geen grote conclusies worden verbonden. Er kan wel uit worden opgemaakt dat de voorgestelde wetswijziging sommige besturen in het vo een betere waarborg biedt voor instandhouding van openbaar en bijzonder onderwijs in een gebied dat kampt met ernstige leerlingendaling volgens een eenvoudiger constructie dan nu.

11. Advies Onderwijsraad en reactie

Op 15 april 2015 heeft de Onderwijsraad zijn advies uitgebracht over dit wetsvoorstel.[45] Hoewel de Onderwijsraad in zijn advies onderschrijft dat in krimpgebieden een samenwerkingsschool een goede manier kan zijn om een gevarieerd onderwijsaanbod overeind te houden, is hij kritisch over het wetsvoorstel en adviseert om het te heroverwegen en op een aantal punten aan te passen om zowel het openbaar onderwijs als het bijzonder onderwijs recht te doen.

De Onderwijsraad en de regering hebben beiden hetzelfde doel, namelijk het optimaal waarborgen van ons duale bestel. Waar de Onderwijsraad de samenwerkingsschool uit het wetsvoorstel ziet als een bedreiging van het duale bestel, is de door de regering voorgestelde samenwerkingsschool juist een manier om het duale bestel te waarborgen. De regering vindt het haar verantwoordelijkheid om in het wetsvoorstel de samenwerkingsschool zoals deze nu in de praktijk wordt vormgegeven, in het duale bestel passend te maken en daarbij het grondwettelijke kader te waarborgen. De regering en Onderwijsraad komen, ondanks hetzelfde doel, op een aantal aspecten van dit wetsvoorstel daarom tot verschillende conclusies.

Er is in deze reactie voor gekozen om niet de volgorde van de aanbevelingen van de Onderwijsraad te volgen. Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen een aantal punten van de Onderwijsraad en om de leesbaarheid van dit stuk te vergroten, is een andere volgorde aangehouden. Als eerste wordt uitgelegd waarom dit wetsvoorstel de praktijk als uitgangspunt neemt. Vervolgens wordt ingegaan op het advies van de Onderwijsraad over het continuïteitscriterium. Dit advies wordt overgenomen. Daarna wordt uitgelegd waarom de adviezen over een samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur en de identiteitscommissie niet worden overgenomen. Tenslotte wordt ingegaan op de empirische noodzaak van dit wetsvoorstel en het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool.

11.1 De praktijk als uitgangspunt

Zoals hiervoor is aangegeven, is het uitgangspunt van de regering in dit wetsvoorstel vooral ingegeven door de praktijk van besturen en scholen in gebieden met leerlingendaling. In die gebieden verdwijnen steeds meer scholen. Dit leidt ertoe dat er nog maar één school is in de omgeving, of dat er twee heel kleine scholen zijn, een openbare en een bijzondere. Als deze scholen niet gaan samenwerken, zullen beide moeten sluiten en blijft er geen school over. Een samenwerkingsschool zorgt ervoor dat ook in deze gebieden de keuze tussen openbaar en bijzonder onderwijs behouden blijft. Op dit moment gaat het dan vaak om een zogenoemde informele samenwerkingsschool. Deze biedt echter geen optimale waarborgen voor het voortbestaan van openbaar en bijzonder onderwijs, zoals ook al is aangegeven in paragraaf 5.2. Een informele samenwer-

[45] https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2015/wetsvoorstel-samenwerkingsscholen/item7239.

kingsschool is een openbare óf een bijzondere school. Het bestuur kan dan ook, zonder overleg met andere partijen, besluiten om niet langer beide vormen van onderwijs aan te bieden. De positie van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs binnen de samenwerkingsschool zijn dan ook in de huidige praktijk onvoldoende beschermd. Naar het oordeel van de regering is juist dit een bedreiging van het duale bestel.

In zijn advies geeft de Onderwijsraad aan dat een samenwerkingsschool een uitzondering moet zijn voor het geval niet op een andere wijze een gevarieerd aanbod aan openbaar én bijzonder onderwijs in stand gehouden kan worden. De regering beoogt precies dit uitgangspunt met haar wetsvoorstel: scholen en besturen in gebieden met leerlingendaling in staat stellen om een gevarieerd aanbod aan openbaar én bijzonder onderwijs in stand te houden, waar dat anders niet mogelijk was geweest.

Door dit wetsvoorstel zullen besturen vaker een formele samenwerkingsschool vormen in plaats van de informele variant, zo blijkt uit gesprekken die gevoerd zijn met besturen. Binnen een formele samenwerkingsschool is de positie van zowel openbaar als bijzonder onderwijs wettelijk en statutair gewaarborgd. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat er op schoolniveau een identiteitscommissie is. In de statuten van het bestuur wordt verankerd hoe de identiteitscommissie de identiteit mede vormgeeft. Hierdoor is het duale bestel binnen een formele samenwerkingsschool beter gewaarborgd dan binnen een informele samenwerkingsschool. Uit de gesprekken met bestuurders blijkt dat de voorgestelde wetswijziging voorziet in een behoefte en kan rekenen op steun uit het veld.

11.2 Continuïteitscriterium aangepast conform advies

De Onderwijsraad adviseert om het continuïteitscriterium zodanig aan te passen dat wordt gedifferentieerd naar bevolkingsdichtheid, bijvoorbeeld door in het primair onderwijs de marge bovenop de opheffingsnorm af te laten nemen naarmate de opheffingsnorm groter is.

Dit advies van de Onderwijsraad is overgenomen. Hierdoor wordt het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool extra gewaarborgd. Het continuïteitscriterium is als volgt aangepast: Bij een opheffingsnorm van 23 leerlingen tot 140 leerlingen blijft het continuïteitscriterium uit dit wetsvoorstel onveranderd. Hierboven neemt de marge boven de opheffingsnorm af, zodat het continuïteitscriterium maximaal bij 200 leerlingen ligt. Deze aanpassing geldt niet voor het voortgezet onderwijs, omdat de normen voor het voortgezet onderwijs niet afhankelijk zijn van de bevolkingsdichtheid.[46]

Opgemerkt wordt dat het continuïteitscriterium zoals dat nu in het wetsvoorstel is opgenomen, is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zie het nader rapport.

11.3 Een samenwerkingsschool onder openbaar bestuur blijft mogelijk

Vanuit zijn visie op de samenwerkingsschool als bedreiging van het duale bestel, heeft de Onderwijsraad tevens een aantal principiële bezwaren bij dit wetsvoorstel. Als eerste adviseert de Onderwijsraad om de mogelijkheid tot instandhouding van een samenwerkingsschool door een stichting voor openbaar onderwijs te schrappen.

---

[46] Deze invulling van het continuïteitscriterium is nog gebaseerd op het wetsvoorstel zoals dat luidde voordat het aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd.

In zijn argumentatie verwijst de Onderwijsraad naar zijn advies van vijftien jaar geleden. De verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs zijn in sommige opzichten echter in de loop der jaren kleiner geworden. Ook is veel openbaar onderwijs verzelfstandigd. Thans ligt het initiatief wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren in de Eerste Kamer dat de verschillen tussen ambtenaren en werknemers aanzienlijk kleiner maakt.[47] Het ligt dan ook in de rede om nu minder zwaar te tillen aan de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs en meer de overeenkomsten en mogelijkheden te benadrukken. De kern van het duale bestel is immers dat aan zowel openbaar als bijzonder onderwijs zo goed mogelijk recht wordt gedaan.

De regering ziet het mogelijk maken van een samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur tevens als noodzakelijk vanuit de praktijk van scholen en besturen in gebieden met leerlingendaling. Openbare en bijzondere besturen in de regio willen als gelijkwaardige partners een gezamenlijk plan maken voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Een samenwerkingsschool is daarvan mogelijk een wenselijk onderdeel. Wanneer openbare besturen dan telkens gedwongen zijn om daarvoor hun scholen over te dragen aan bijzondere besturen is er van gelijkwaardigheid geen sprake meer. Tevens doet het overdragen van openbare scholen aan bijzondere besturen afbreuk aan de bestuurlijke slagkracht van openbare besturen in gebieden met leerlingendaling, waardoor het openbaar onderwijs in deze regio's mogelijk in gevaar komt.

11.4 De bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool

De regering is het met de Onderwijsraad eens dat het voor een openbaar bestuur lastig kan zijn om de bijzondere identiteit van een samenwerkingsschool te waarborgen. Dat is precies de reden waarom de regering ervoor heeft gekozen om de vormgeving van de samenwerkingsschool niet zozeer op bestuurlijk niveau te regelen, maar op het niveau van de school. Door het wettelijk verankeren van een identiteitscommissie op schoolniveau, wordt het waarborgen van de identiteit op het niveau van de school neergelegd en niet op het niveau van het bestuur. De identiteit is immers iets dat bij uitstek op het niveau van de school vorm krijgt. Tevens zorgt het vormgeven van de identiteit op het niveau van de samenwerkingsschool ervoor dat andere scholen onder hetzelfde bestuur niet allemaal te maken krijgen met aanvullende regelgeving, als het bestuur ervoor heeft gekozen om ook een samenwerkingsschool in stand te houden. Daarmee wordt de totstandkoming van een samenwerkingsschool voor de andere scholen onder het betrokken bevoegd gezag een stuk minder ingrijpend (zie ook paragraaf 2.4).

Daarom wordt het advies van de Onderwijsraad om het verplichten van een identiteitscommissie te heroverwegen, niet overgenomen. De meeste informele samenwerkingsscholen hebben ook nu al een orgaan op schoolniveau. De voorgestelde wetgeving sluit derhalve nauw aan bij de bestaande praktijk.

De concrete taken en invulling van de identiteitscommissie worden vastgelegd in de statuten. Hierdoor onderscheidt de identiteitscommissie zich van de raad van toezicht en de medezeggenschapsraad, waarvan de bevoegdheden respectievelijk in de WPO, WVO en WEC en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) zijn vastgelegd. Anders dan de

[47] Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), 32 550.

Onderwijsraad suggereert, is er geen sprake van verschuiving van bevoegdheden van het bestuur naar de identiteitscommissie. Het bevoegd gezag blijft eindverantwoordelijk. Wel zal het bestuur door de wettelijke en statutaire verankering van de identiteitscommissie het advies van deze commissie zwaar moeten laten meewegen. Wanneer er desondanks toch een geschil is tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie, kan dit worden voorgelegd aan de statutair verankerde geschillencommissie. Doordat de taken en invulling van de identiteitscommissie worden opgenomen in de statuten, zijn er voldoende garanties voor overwegende overheidsinvloed op het openbare onderwijs en waarborging van de bijzondere identiteit.

11.5 Het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool

De Onderwijsraad noemt een aantal punten dat gerelateerd is aan het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool. Op de vormgeving van het continuïteitscriterium is in 11.2 ingegaan. De Onderwijsraad adviseert daarnaast om in het wetsvoorstel te onderbouwen waarom de vorming van twee samenwerkingsscholen in vier jaar weinig is en vraagt zich af of dit niet juist past bij het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool. Sinds 2006 zijn er in het primair onderwijs 29 institutionele fusies geweest tussen een openbare en een bijzondere school.[48] Hieruit had in potentie een samenwerkingsschool kunnen ontstaan. Voor een deel zijn hieruit nu informele samenwerkingsscholen ontstaan. Volgens de regering is maximaal 29 scholen op een totaal van ruim 6.000 een dusdanig laag aantal dat er van een uitzondering gesproken kan worden.

Op basis van keuzes van schoolbesturen nu en in het verleden is het zeer onwaarschijnlijk dat een aanzienlijk deel van de scholen omgevormd wordt tot samenwerkingsschool en dat de samenwerkingsschool in het primair onderwijs haar uitzonderingskarakter verliest. Op dit moment zijn er geen (informele) samenwerkingsscholen in het voortgezet onderwijs. Op basis van de schriftelijke consultatie onder besturen uit het voortgezet onderwijs ligt het niet in de verwachting dat er in grote getale samenwerkingsscholen zullen worden gevormd in het voortgezet onderwijs.

De Onderwijsraad adviseert om het loslaten van de fusietoets te heroverwegen.
Dit advies is niet overgenomen. Een samenwerkingsschool kan immers ook onder dit wetsvoorstel alleen tot stand komen wanneer ten minste één van de scholen met opheffing wordt bedreigd. Hierdoor zal altijd goedkeuring voor de fusie worden verleend. Het wordt redelijk geacht dat de fusietoets bij het vormen van een samenwerkingsschool achterwege wordt gelaten. De reguliere fusietoets geldt wel wanneer een samenwerkingsbestuur wordt gevormd door een bestuurlijke fusie, waarbij geen intentie is om (in de toekomst) institutioneel te fuseren en een samenwerkingsschool in stand te houden. Daarnaast is het vrijstellen van de samenwerkingsschool van de fusietoets een wens van de Tweede Kamer.[49]

Vervolgens geeft de Onderwijsraad aan dat er mogelijkerwijs grote samenwerkingsscholen ontstaan, omdat slechts één van de scholen aan het continuïteitscriterium hoeft te voldoen. Dit is echter nu ook al het geval en wordt, zowel door de regering als door de geconsulteerde onderwijspartijen, niet als nadelig ervaren.

---

[48] Dit zijn 29 scholen op een totaal van 6.700.
[49] *Kamerstukken II* 2014/15, 31 288, nr. 377.

Tenslotte adviseert de Onderwijsraad om de voorgestelde overgangsregeling in te perken. Deze overgangsregeling maakt het mogelijk dat scholen die sinds 2006 uit een fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs zijn ontstaan alsnog formele samenwerkingsscholen kunnen worden wanneer zij aan de voorwaarden uit dit wetsvoorstel voldoen. De regering acht het juist wel wenselijk dat op de huidige informele samenwerkingsscholen de positie van ouders goed geborgd wordt. Door alsnog de identiteitscommissie in de statuten te borgen, en – waar het gaat om een informele samenwerkingsschool onder een bijzonder bestuur – de positie van de gemeente voor het openbaar onderwijs te verankeren, voldoen ook deze scholen aan de voorwaarden uit dit wetsvoorstel die het behoud van het duale bestel garanderen. Daarom wordt het advies om deze overgangsregeling in te perken, niet overgenomen.

12. Overgangsregeling

Scholen die in de periode tussen 1 juni 2006 en de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn ontstaan door fusie tussen een bijzondere en een openbare school hebben gedurende twee jaar na inwerkingtreding van de wet de mogelijkheid om alsnog een samenwerkingsschool te worden volgens de regeling in dit wetsvoorstel (de artikelen 194d WPO, 178e WEC en 118dd WVO). Daarbij geldt wel dat op het moment van de fusie met de totstandkoming van de samenwerkingsschool de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven. Er zal destijds voldaan moeten zijn aan het continuïteitscriterium zoals dat is geformuleerd in dit wetsvoorstel.(artikel 17d, eerste tot en met derde lid, WPO, artikel 28j, eerste tot en met derde lid, WEC of 53d, eerste tot en met derde lid, WVO).

De regering acht het van groot belang dat schoolbesturen van de mogelijkheid uit de overgangsbepaling gebruik maken, omdat de keuzevrijheid voor openbaar en bijzonder onderwijs hiermee ook formeel wordt geregeld en (toekomstige) ouders en leerlingen de zekerheid hebben dat het openbare karakter en de bijzondere identiteit gewaarborgd zullen blijven. Desalniettemin moet de samenwerkingsschool een uitzondering blijven in het duale bestel. Om die reden acht de regering het noodzakelijk om ook voor die groep scholen die zich beroept op het overgangsrecht het continuïteitscriterium te hanteren.

Aangezien het Ministerie van OCW reeds gegevens bezit van de leerlingenaantallen van de scholen op de fusiedata, hoeven de schoolbesturen die gebruik willen maken van het overgangsrecht geen gegevens mee te sturen waaruit blijkt dat wordt voldaan aan het continuïteitscriterium.

Ook moeten de schoolbesturen gaan voldoen aan de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool zoals die in dit wetsvoorstel is uitgewerkt. Alle overige eisen die gelden voor de samenwerkingsschool gelden ook voor de samenwerkingsscholen die door middel van het overgangsrecht bekostigd zullen worden als formele samenwerkingsschool.

Schoolbesturen hebben aangegeven dat zij graag hun informele samenwerkingsscholen omzetten in formele samenwerkingsscholen zodra dit wetsvoorstel in werking is getreden.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdelen A en B, artikel II, onderdelen A en B, artikel III, onderdelen A en B, artikel IV, onderdelen A en B, en artikel V, onderdelen A en B (wijziging artikelen 12, eerste lid, en 13, eerste lid, WPO, artikelen 21, eerste lid, en 22, eerste lid, WEC, artikelen 24, eerste lid, en 24a, eerste lid, WVO, artikelen 15, eerste lid, en 16, eerste lid, WPO BES en artikelen 50, eerste lid, en 51, eerste lid, WVO BES)

De artikelen 12 WPO, 21 WEC, 24 WVO, 15 WPO BES en 50 WVO BES gaan over de inhoud van het schoolplan. Met de Wet Samenwerkingsscholen is dit artikel gewijzigd, zodat in het schoolplan ook wordt aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit voor zover het een samenwerkingsschool betreft. Dit wetsvoorstel verankert de taak van de identiteitscommissie om invulling te geven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit als het een samenwerkingsschool betreft.
De artikelen 13 WPO, 22 WEC, 24a WVO, 16 WPO BES, en 51 WVO BES zien op de inhoud van de schoolgids. Ook in deze artikelen is de taak van de identiteitscommissie vastgelegd om invulling te geven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit als het een samenwerkingsschool betreft.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, artikel III, onderdeel D, artikel IV onderdeel C, en artikel V, onderdeel D (wijziging artikel 17 WPO, artikel 28 WEC, artikel 53c WVO, artikel 22 WPO BES, en artikel 109 WVO BES)

De artikelen over het samenwerkingsbestuur worden met deze wijziging aangevuld met een lid dat regelt dat op het moment dat de laatste zelfstandige openbare school met de laatste zelfstandige bijzondere school die beiden in stand worden gehouden door een samenwerkingsbestuur, institutioneel fuseren tot een samenwerkingsschool, de bestuursvorm niet gewijzigd hoeft te worden. Hiermee wordt geregeld dat – naast de stichting voor openbaar onderwijs, de stichting voor bijzonder onderwijs – ook het samenwerkingsbestuur louter samenwerkingsscholen in stand kan houden.

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel D, artikel III, onderdeel E, artikel IV onderdeel D, en artikel V, onderdeel E (wijziging artikel 17d WPO, artikel 28j WEC, artikel 53d WVO, artikel 22a WPO BES, en artikel 109a WVO BES)

In het eerste lid is bepaald dat een samenwerkingsschool uitsluitend kan ontstaan door een samenvoeging van een of meer bestaande openbare scholen en een of meer bestaande bijzondere scholen. De samenwerkingsschool wordt uitsluitend in stand gehouden door een stichting.

In de huidige bepalingen over de samenwerkingsschool is vastgelegd dat het personeel een arbeidsovereenkomst heeft naar burgerlijk recht. In het voorliggende wetsvoorstel is er voor gekozen om de arbeidsrelatie van het personeel (arbeidsovereenkomst of aanstelling) afhankelijk te laten zijn van het karakter van de stichting. Is het een stichting naar burgerlijk recht dan heeft het personeel een arbeidsovereenkomst. Is het een stichting als bedoeld in artikel 48 WPO (of de vergelijkbare bepaling in de andere wetten) dan heeft het personeel een aanstelling. Hiermee wordt bereikt dat binnen een stichting (die immers meer scholen dan alleen de samenwerkingsschool in stand kan houden) sprake is van dezelfde soort arbeidsrelatie. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld binnen een

stichting als bedoeld in artikel 48 WPO zowel personeel in dienst zou zijn met een arbeidsovereenkomst (te weten het personeel van de samenwerkingsschool) als met een aanstelling (het personeel van andere onder dat bevoegd gezag ressorterende openbare scholen. Zo'n samenloop van arbeidsrelatie wordt mede met het oog op het wettelijke voorschrift over de benoeming in algemene dienst (art. 34 WPO en de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten) niet wenselijk geacht. Voor personeel in dienst van het samenwerkingsbestuur geldt dat sprake is van een arbeidsovereenkomst (zie bijvoorbeeld artikel 17, vierde lid, WPO).

Naast de eisen die bijvoorbeeld zijn opgenomen in de 17 of 48 WPO (en de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten) bevat het voorgestelde zevende lid een specifieke bepaling over de statuten van een samenwerkingsschool. Deze specifieke bepaling heeft betrekking op zaken die de identiteitscommissie betreffen. Zie verder onder 5.2.
De geschillenregeling uit artikel 17d, tiende lid, WPO (en vergelijkbare artikelen andere sectorwetten) komt te vervallen. Het is een zeer specifieke regeling voor geschillen tussen de gemeente en de toezichthoudende rechtspersoon. Dit wetsvoorstel stelt een andere bestuurlijke inrichting voor, waarbij er geen toezichthoudende rechtspersoon wordt opgericht. Deze specifieke wettelijke geschillenregeling is dus overbodig geworden.

Artikel I, onderdeel E, artikel II, onderdeel E, artikel III, onderdeel C, artikel IV, onderdeel E, en artikel V, onderdeel C (wijziging artikel 48 WPO, artikel 51 WEC, artikel 42b WVO, artikel 54 WPO BES, en artikel 98 WVO BES)

Zoals opgemerkt in het algemeen deel van de toelichting is een belangrijk verschil met de huidige wetgeving dat het voorliggende wetsvoorstel het ook mogelijk maakt dat een stichting voor openbaar onderwijs een samenwerkingsschool in stand houdt. In de thans luidende artikelen 48, vierde lid WPO, artikel 51, vierde lid WEC, artikel 42b, vierde lid WVO, artikel 54, vierde lid WPO BES, en artikel 98, vierde lid WVO BES is namelijk geregeld dat het statutaire doel van de stichting die openbare school of scholen in stand houdt, uitsluitend het geven van openbaar onderwijs is. Hoewel in dit wetsvoorstel dit uitgangspunt ten aanzien van het duale bestel overeind blijft, wordt in de eerdergenoemde artikelen de samenwerkingsschool hiervan uitgezonderd. Het is dus op grond van de voorgestelde wijziging straks mogelijk dat een samenwerkingsschool zowel door een stichting voor het bijzonder onderwijs als ook een stichting voor openbaar onderwijs in stand kan worden gehouden.

Daarmee hangt ook een gevolg voor het personeel samen. In de huidige wetgeving is expliciet geregeld dat het personeel dat verbonden is aan een samenwerkingsschool, is aangesteld krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze bepaling vervalt in het wetsvoorstel, want deze is niet meer relevant. Het personeel kan namelijk voortaan aangesteld worden door een bestuur dat openbare scholen in stand houdt, een bestuur dat bijzondere scholen in stand houdt of een samenwerkingsbestuur. Bij een openbaar bestuur heeft het personeel een aanstelling en bij een bijzonder en een samenwerkingsbestuur een arbeidsovereenkomst.

Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdelen F en G, artikel III, onderdelen F en G (wijziging artikel 64a WPO, artikel 66a en 66b WEC, artikel 53f en 53g WVO)

De wijziging van deze artikelen zorgt ervoor dat de bestuurlijke en institutionele fusies die leiden tot de vorming van een samenwerkingsschool niet meer fusietoetsplichtig zijn. Hiermee geeft de regering uitvoering aan de ingetrokken motie van het Kamerlid Ypma. Zie verder

voor een uitgebreide beschrijving in het algemene deel van de toelichting, onder paragraaf 5.1.

In Caribisch Nederland gelden er alleen fusietoetsregels voor bestuurlijke fusies in het basisonderwijs. Voor institutionele fusies gelden geen fusietoetsregels. In paragraaf 1.2.2. van de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet OCW-wetten BES (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 645, nr. 3) is dit toegelicht: «Bij scholen van een geringe omvang is de kwaliteit van het onderwijs vaak een kwetsbaar punt. Institutionele fusies kunnen de kwaliteit ten goede komen, waardoor dergelijke fusies niet bezwaarlijk zijn. Omdat de scholen in Caribisch Nederland zo klein zijn, kunnen institutionele fusies juist wenselijk zijn om de kwaliteit van het onderwijs beter te kunnen waarborgen; overheidsinvloed bij institutionele fusies is dan ook niet nodig.»
De WPO BES hoeft op het gebied van de fusietoets niet gewijzigd te worden, omdat artikel 21a de grondslag bevat voor een ministeriële regeling waarbij regels vastgesteld kunnen worden voor fusies.

Voor het voortgezet onderwijs gelden er geen fusietoets regels voor bestuurlijke fusies. De memorie van toelichting bij de Aanpassingswet OCW-wetten BES: «Bestuurlijke fusies (dat wil zeggen fusies tussen schoolbesturen of de overdracht van de instandhouding van een school aan een ander bestuur) van scholen voor voortgezet onderwijs op de verschillende eilanden zijn theoretisch denkbaar, maar dermate onwaarschijnlijk dat voor dergelijke fusies in de WVO BES geen regels worden voorgesteld.»

Artikel I, onderdeel G, artikel II, onderdeel H, en artikel III, onderdeel H (wijziging artikel 64c WPO, artikel 66c WEC, en artikel 53h WVO), artikel VIII

Voorgesteld wordt het continuïteitscriterium voor de totstandkoming van het samenwerkingsbestuur te laten vervallen. Dit is al toegelicht in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de toelichting. Met deze wijzigingsopdracht vervallen artikel 64c, tweede lid, WPO, artikel 66c, tweede lid, WEC en 53h, derde lid, WVO.

Met het vervallen van artikel 66c, tweede lid, WEC is artikel XXVII van de in artikel VII genoemde Wet van 11 oktober 2012 overbodig geworden en kan dus vervallen.

Artikel I, onderdeel H, artikel II, onderdeel I en artikel III, onderdeel I (nieuw artikel 194d WPO, artikel 178e WEC en artikel 118dd WVO)

Op de overgangsregeling is reeds ingegaan in paragraaf 12. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de overgangsbepaling betrekking heeft op de totstandkoming van een samenwerkingsschool. Een school die op basis van de overgangsbepaling samenwerkingsschool is geworden, moet vanaf dat moment (blijven) voldoen aan de overige voorwaarden die gelden voor een samenwerkingsschool (bijvoorbeeld op het punt van de statuten en de identiteitscommissie).

Artikel IV en V (Caribisch Nederland)

De voorgestelde wijzigingen in de wetgeving voor Caribisch Nederland komen overeen met de voorgestelde wijzigingen voor de WPO en de WVO, zij het dat de vorming van een samenwerkingsschool in Caribisch Nederland op dit moment nog niet mogelijk is. Zie verder paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel VI (samenloop Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)

Indien het initiatiefwetsvoorstel van de leden Koşer Kaya en Van Hijum (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) eerder in werking zal zijn getreden dan dit wetsvoorstel is het onderscheid tussen personeel met een arbeidsovereenkomst en personeel met een aanstelling niet langer aan de orde. De in artikel VI genoemde onderdelen van artikelen zijn dan overbodig. Artikel VI bepaalt dat in dat geval die onderdelen van dit wetsvoorstel vervallen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker